

CONCOURS INTERNE
D'INGÉNIEUR TERRITORIAL
SESSION 2017
ÉPREUVE DE PROJET OU ÉTUDE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

L'établissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options, choisie par le candidat lors de son inscription, au sein de la spécialité dans laquelle il concourt.

Durée : 8 heures
Coefficient : 7

SPÉCIALITÉ : INGÉNIERIE, GESTION TECHNIQUE ET ARCHITECTURE
OPTION : CENTRES TECHNIQUES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ L'utilisation d'une calculatrice autonome et sans imprimante est autorisée.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 73 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

- ♦ Vous préciserez, le cas échéant, le numéro de la question et de la sous-question auxquelles vous répondrez.
- ♦ Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...

INGEVILLE, commune de 30 000 habitants, est la ville-centre de la communauté d'agglomération d'INGECO de 60 000 habitants créée récemment.

Les deux collectivités ont décidé de lancer une démarche de mutualisation des services. Portée politiquement, la démarche doit s'appliquer à l'ensemble des services de la ville et de l'intercommunalité.

Historiquement, INGEVILLE dispose d'une régie étoffée concernant ses services techniques, que ce soit au niveau de son centre technique municipal (CTM) ou au niveau des bureaux d'études voirie / réseaux et bâtiments.

INGECO a développé ses services en s'appuyant sur les entreprises et les bureaux d'études que ce soit pour ses opérations de travaux ou d'entretien. Les transferts de compétence n'ont pas jusqu'alors entraîné de transfert de personnel au niveau des services techniques.

L'ensemble de cette démarche se déroule dans un contexte de rigueur budgétaire annoncé, notamment vis-à-vis des dépenses de personnel et de fonctionnement global.

Vous êtes actuellement responsable du CTM d'INGEVILLE.

À l'appui des annexes, vous répondrez aux questions suivantes :

Question 1 (4 points)

La Directrice générale des services techniques (DGST) d'INGEVILLE vous demande de réfléchir aux possibilités de mutualisation à court terme des services techniques entre les deux collectivités.

Vous établirez vos hypothèses et les méthodes de mise en place dans une note.

Votre réflexion s'orientera plus particulièrement sur l'entretien du patrimoine de la collectivité sans omettre pour autant les autres composantes des services techniques (bureau d'études, cellule administrative notamment).

Question 2 (6 points)

Au vu des documents présentés (notamment la répartition des compétences respectives), il est envisagé de créer un CTM mutualisé.

a) Dans ce cadre, la DGST vous demande d'établir le projet de mutualisation des services. Vous préciserez les différentes étapes à suivre.

b) Vous indiquerez les compétences à associer à ce projet (que ce soit en interne ou en externe). Vous aborderez également les préconisations de mise en œuvre. Un point particulier sera apporté sur la communication du projet au niveau de vos équipes, ainsi que sur les différents niveaux d'implication du personnel sous votre responsabilité.

c) Vous proposerez un organigramme des services mutualisés INGECO/INGEVILLE.

Question 3 (3 points)

Au cours des différents débats sur le schéma de mutualisation, certaines communes membres d'INGECO ont fait connaître leurs difficultés en termes de maintenance de l'éclairage public ainsi qu'au niveau de la signalisation verticale et horizontale.

Afin de répondre à ce besoin et en sachant qu'INGEVILLE dispose en interne des compétences correspondantes, la DGST vous demande de mettre en œuvre un ou des groupements de commandes à destination d'INGEVILLE, d'INGECO et des communes membres.

Vous exposerez la procédure à mettre en œuvre pour mener à bien cette démarche dans son intégralité.

Question 4 (3 points)

La commune d'INGEVILLE a réalisé il y a 15 ans un document unique (DU) aujourd'hui obsolète. Lors de l'analyse du dossier, le manque de prise en compte du terrain et l'inexistence d'un système de suivi ont notamment été mis en avant.

Afin de reprendre entièrement ce processus, INGEVILLE et INGECO ont décidé de mettre en œuvre une démarche commune sur ce thème, sachant que le DU n'existe pas à la communauté d'agglomération.

Vous êtes chargé de piloter cette démarche avec l'appui de l'assistant de prévention. La DGST vous demande d'établir une procédure de création, de mise en œuvre et de suivi régulier du DU.

Vous mentionnerez précisément les étapes clefs et les écueils possibles, ainsi que les leviers à mettre en œuvre pour éviter ces écueils.

Question 5 (4 points)

Dans le cadre de la mutualisation et dans un souci d'harmonisation des procédures, la DGST vous demande de proposer de nouvelles méthodes de travail.

Appliquées au CTM, ces nouvelles méthodes intégreront la mise en œuvre de la dématérialisation. Il s'agit notamment d'informatiser l'ensemble de l'activité du CTM à partir d'un logiciel métier.

Dans une note :

- a) Vous définirez les principales fonctionnalités de ce logiciel et les applications possibles au sein du CTM.
- b) Vous ébaucherez un planning d'exécution de cette démarche.

Liste des documents :

Document 1 : « Dix conditions pour réussir sa mutualisation » – *Séverine CATTIAUX* – *La lettre de l'Intercommunalité N°124* – Février 2010 – 4 pages

- Document 2 :** « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » (extrait) – *Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, association des maires de France* – 2015 – 38 pages
- Document 3 :** « Dossier "Les collectivités locales, de plus en plus friandes de logiciels de gestion" » – *Shana LEVITZ – La Revue des Collectivités Locales* – Juin 2015 – 9 pages
- Document 4 :** « Réussir un projet de GMAO au sein des services techniques » – *lagazettedescommunes.com* – 21 octobre 2014 – 5 pages
- Document 5 :** « Risques psychosociaux : un enjeu pour les services publics » – *Catherine SANSON-STERN – Le magazine Maires de France N°340* – Novembre 2016 – 6 pages
- Document 6 :** « Le groupement de commandes » – *Préfecture de l'Isère – isere.gouv.fr* – consulté le 22 décembre 2015 – 4 pages
- Annexe A :** « Organigramme des services techniques d'INGEVILLE » – *INGEVILLE* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie
- Annexe B :** « Organigramme des services techniques d'INGECO » – *INGECO* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie
- Annexe C :** « Rapport d'analyse des compétences des services techniques d'INGEVILLE et d'INGECO » (extrait) – *INGECO* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

10 CONDITIONS POUR RÉUSSIR SA MUTUALISATION

Moyen de faire des économies d'échelle, de renforcer les synergies communes-communauté, la mutualisation des services présente des avantages mais peut aussi devenir une usine à gaz, un processus douloureux et insatisfaisant. Les écueils sont connus : difficultés managériales, conflits encore communes, prise de décisions alourdie... Comment éviter de tomber dans ces pièges ? Observer les bons élèves... ou simplement tirer ce qui a fait ses preuves ici et là. Il existe aujourd'hui suffisamment d'exemples d'intercommunalités qui ont mutualisé leurs services avec leur ville centre, pour dégager les conditions favorables à cette démarche. Des DGS, élus et consultants ont bien voulu proposer leurs clés de la réussite.

1. Un sens au projet

La mutualisation ne doit pas être un projet en soit, mais un projet qui a du sens. « *La mutualisation n'est pas*



uniquement destinée à faire des économies d'échelle, mais doit être envisagée comme un outil performant pour le développement des territoires » déclare

Pierre Laplane,

DGS de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération (M2A). Un projet qui a du sens est un projet auquel adhèrent plus facilement tous ses acteurs. Pour les agents, la mutualisation apparaîtra ainsi sous son meilleur jour, comme un élément de valorisation, plutôt qu'une charge de travail, un supplément de tracas. Côté politique, ce sens porte le nom de « projet de territoire ».

Quel avenir pour le territoire à cinq ou dix ans ? La question devrait avoir été

Séverine Cattiaux,
journaliste

posée... De surcroît, « *le projet de territoire a le mérite d'aplanir les problèmes de relations entre l'intercommunalité et la ville centre* » déclare Marc-Antoine Vincent, consultant à Sémaphores.

C'est aussi la conviction de Catherine Lockhart, maire de Vendôme et présidente de la communauté du Pays de Vendôme. « *J'organise des rencontres avec les élus des communes qui s'expriment librement sur leur vision de l'avenir. En face de ce projet de territoire, c'est une gestion planifiée des investissements qui sera mise en place, ainsi qu'une gestion planifiée des ressources humaines pour nos services* ».

On voit ici clairement le lien entre « projet de territoire » et mutualisation de services. « *Je considère la mutualisation comme l'outil qui permet de réaliser le projet de territoire* » déclare, pour sa part, Alain Bensakoun, DGS d'Alès et de la communauté d'agglomération d'Alès. « *Et inversement* » ponctue Catherine Lockhart.

2. Des élus qui portent le projet

L'acte fort de démarrage de la mutualisation doit être la prise de position des élus sur le sujet, en particulier du président de l'intercommunalité, et

du maire de la ville centre. La décision de mutualiser doit se traduire par une commande au(x) DGS. La décision s'officialise généralement en début de mandat lors d'un conseil communautaire. Pour **Michel-Antoine Vincent**, l'une des conditions favorables à la mutualisation est que le président et le maire de la ville centre ne

soient qu'une seule et même personne. « *C'est un bon cumul pour construire l'esprit communautaire* », confirme Catherine Lockhart. « *Un jour, la mutualisation sera possible avec deux exécutifs différents... quand notre maturité politique aura grandi* ».

3. Des pilotes à la manœuvre...

Cela peut paraître évident. Mais on ne peut omettre de désigner un chef de projet, un comité de pilotage, un élu référent à la mutualisation... nous rappellent, en particulier, les DGS interviewés. Pour conduire le projet, il faut ensuite savoir où aller. Les objectifs doivent être clairement exprimés.

Dans la communauté d'agglomération d'Orléans, ces objectifs sont libellés comme un leitmotiv : « *efficacité, efficience, et économies d'échelle* ».

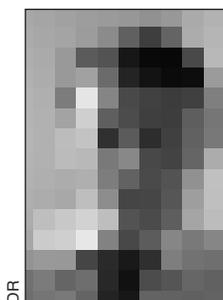


La conduite de projet se mène ensuite sur la durée. Disons qu'elle est plus longue dans sa partie « amont » qu'à la mise en œuvre à proprement parler. Ce que **Bruno Romoli**, DGS de la ville de Châlons et du Grand Châlons exprime ainsi : « *Il faut en effet agir vite, une fois que tout est décidé... et persévérer* ». La mise en place d'un comité de pilotage élargi apparaît plus que souhaitable. Dans l'agglomération du Grand Châlons, une commission de l'évaluation et du suivi de la mutualisa-

tion réunit un président, et deux vice-présidents plusieurs fois par an. « *Des instances de discussion et d'appropriation du projet sont nécessaires au renouvellement continu de l'adhésion du projet* » souligne Bruno Romoli. Le changement est aussi une affaire de professionnels... Et cela se passe encore mieux selon Alain Bensakoun : « *quand les cadres de la ville centre (parce que suffisamment grande) ont une solide expérience du management public...* ».

4. Transparence dans les finances

Il est fort souhaitable de trouver un mode de calculs de répartition des charges accessible à la compréhension de tous. Car la suspicion est tenace... Est-ce que l'agglomération ne supporterait pas trop de charges par rapport à la ville centre ? Ou l'inverse, et si la communauté faisait des économies sur le dos de la commune ? Les élus, les agents, et a fortiori, les citoyens peuvent en douter si la méthode de calcul, de facturation, de remboursement de l'une envers l'autre, est impénétrable sauf à être expert comptable. À Mulhouse, la répartition des charges a été simplifiée pour plus de visibilité. « *Nous sommes passés d'une clé de répartition multicritères à deux critères* » lance Pierre Laplane. Ces deux critères sont, pour 60 %, le nombre d'agents travaillant respectivement pour la ville et pour la CA et, pour 40 %, le poids relatif des budgets de fonctionnement et d'investissement des deux collectivités. ...



DR

Un lien clair entre projet de territoire et mutualisation des services

Pour dissiper tout doute qui persisterait sur l'utilisation des deniers, la solution est de mettre en place, comme à Mulhouse, une commission mixte paritaire constituée d'élus de la ville centre et d'élus de l'agglomération, qui sera consultée pour valider les comptes chaque année, et que tout citoyen peut saisir...

5. Évaluer

Avant de mutualiser un service, il faut pouvoir connaître les coûts directs et indirects de ce service. Or, mettre à plat toute l'organisation est possible en interne si le service des finances dispose du niveau technique d'analyse suffisant. « Une ville exerçait des prestations pour le compte de la communauté pour un montant qu'elle sous-estimait complètement. La facture aurait dû être multipliée par 4 »



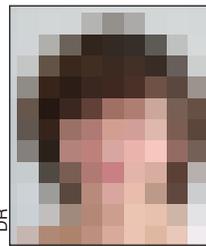
illustré **Jean-Pierre Coblentz**, directeur associé de Stratorial Finances. Il sera également bon de mettre en place un comité de suivi (interne), avec la mise en place de tableaux de bord, afin de réajuster régulièrement la

répartition des coûts. Au cours du temps, un glissement des services est toujours possible en faveur de l'intercommunalité ou de la ville... Là où on n'évalue pas, le doute sur les bienfaits de la mutualisation est lancinant, que ce soit chez les élus, les agents, et les citoyens... Enfin, il est toujours rassurant de pouvoir avancer un chiffre. La collectivité de Mulhouse a ainsi chiffré à 2 millions d'euros les charges optimisées par an du fait de la mutualisation. Ce calcul a été établi par un étudiant de l'INET (Institut national des études territoriales).

6. Des communes qui s'y retrouvent

« La mutualisation doit se faire au bénéfice de l'ensemble des communes. Nous avons ainsi créé un service aux communes » annonce Bruno Romoli. Le service sera d'autant plus utilisé de bonne grâce que les communes auront été présentes à la table des discussions avant, pendant et après la mutualisation. Il faut leur rappeler les avantages que présente la mutualisation pour elles. Les communes vont pouvoir trouver encore plus d'expertise auprès de l'intercommunalité (permis de construire, conseil au PLU...). L'intercommunalité d'Orléans qui en est ainsi à son 4^e plan de formation, a une réelle expérience à transmettre aux communes, en la matière. Dans l'intercommunalité orléanaise une plate-forme

de services aux communes a été montée sur une douzaine de champs : informatique, marchés publics, formation, etc. À chaque fois, un groupe de travail est constitué, piloté par un agent de l'agglomération ou de la communauté. Un dernier groupe a pour mission d'identifier ce



qui peut intéresser les communes... « Notre devise : dans notre mutualisation, rien n'est imposé aux communes, tout leur est proposé » déclare **Marie-Louise Coquillaud**, DGS de la communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire. « Si les communes adhèrent au processus, que la confiance est installée, l'intercommunalité pourra compter sur un retour d'ascenseur des communes : celles-ci apportant un concours financier sur des investissements intercommunaux dans leurs communes » estime Catherine Lockhart.

7. Un ou deux DGS : ça se discute...

C'est sans doute la condition qui fait débat. Les deux camps apportent des arguments légitimes. Les partisans favorables à la formule « deux en un » DGS, sont souvent enclins à un seul exécutif, côté élus. Pour **Alain**



Bensakoun, DGS « deux en un » c'est simple, il se demande comment les choses tourneraient s'il en était autrement... Les DGS qui ont les deux casquettes mettent en avant des capacités d'« engagement » fort du DGS, réussissent à s'adapter à des élus différents, relèvent le challenge de la mutualisation en s'appuyant sur une direction qui fonctionne de manière collective et non hiérarchique. Les partisans du « non » invoquent un « cumul d'emplois » qui en privent certains autres, de fait. Ils doutent de l'économie réalisée, faisant remarquer que ce super-DGS sera capable de s'entourer bien souvent de quelques chargés de mission supplémentaires, annulant ainsi l'économie

qu'on croyait faire. Sur l'économie du temps de la décision... ils ne sont pas convaincus et encore moins sur l'intégrité de la décision. « *Quand la ville centre pèse 80 % de la population, le DGS ne va-t-il pas mettre en sourdine l'intérêt des autres communes de la communauté...* » interrogent-ils.

8. Une bonne dose de pragmatisme

On gagnera à profiter des mouvements naturels : un départ à la retraite... pour faire avancer les pièces sur l'échiquier de la mutualisation... Pourquoi ne pas commencer à mutualiser les services où se présentent des opportunités liées aux départs de personnes ? Bien sûr, on ne peut parfois pas attendre... Marie-Louise Coquillaud était auparavant directrice adjointe aux ressources. Au moment de la mutualisation, elle prend le poste de DGS de l'agglomération. Son poste à elle reste vacant et c'est son alter ego à la ville qui est mutualisée. Inversement sur la ville, un poste de directeur des finances se libère, son homologue à l'agglomération vient chapeauter les deux services. Les premiers services mutualisés le sont aussi parce qu'« *on a regardé aussi la capacité des personnes à jouer le rôle de coordinateur dans les services* » souligne la DGS. « *Pour durer, il faut faire la démonstration que ce que l'on fait marche bien* » estime Marc-Antoine Vincent. Le bon sens voudrait ainsi que l'on commence par mutualiser les services fonctionnels avant de se lancer dans les services opérationnels qui engagent les politiques publiques... Pragmatisme encore dans le choix de l'employeur. Souvent, quand l'intercommunalité n'est pas très ancienne, la ville centre va naturellement être l'employeur du personnel mutualisé... mais lorsque l'intercommunalité aura développé ses compétences, les services de la ville ne risquent-ils pas

d'être sous-dimensionnés ? Est-ce à la ville de recruter du personnel ? Ou n'est-il pas plus logique que l'employeur devienne la communauté ? À Mulhouse, on revendique là encore le choix de la simplicité. La CA est employeur des agents qui travaillent pour elle, mais aussi des agents partagés entre elles et la ville centre. Elle propose trois types de services dédiés aux compétences communautaires, communales et mutualisées.

Il faut rappeler aux communes les avantages que présente la mutualisation pour elles. Elles vont pouvoir trouver encore plus d'expertise auprès de l'intercommunalité (permis de construire, conseil au PLU...)

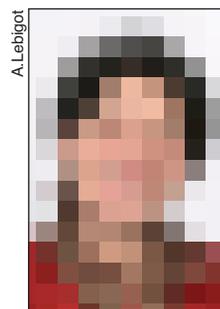
9. Faire adhérer les agents

Lever les résistances, les blocages grâce à une communication interne renforcée. Tout doit être clair, limpide : il faut expliquer le sens, les valeurs, les objectifs, et les modalités qui vont être employées. Il faut rassurer : la mutualisation fait peur à nombre d'agents, car cela touche aux habitudes, aux modes de travail, aux relations humaines, à la capacité de chacun de s'adapter. La mutualisation des services où les sites vont évoluer physiquement (certains disparaître) est particulièrement redoutée. Certains agents vont au contraire voir rapidement l'intérêt d'un tel changement : enrichir leurs missions, booster leur carrière, travailler en mode projet, en transversalité. Il faut d'une manière générale donner des perspectives aux agents, à tous les agents... Le dialogue avec les syndicats est aussi à soigner. Mieux vaut avoir déjà pris l'habitude de discuter avec les syndicats avant de s'engager dans un processus de mutualisation, où alors il faut s'attendre à une

épreuve de force. Ce ne sont pas des partisans de la mutualisation. Faire adhérer les agents, c'est organiser des réunions avec les secrétaires de maires, pour en faire des partisans de la mutualisation. Ils doivent eux aussi tirer profit de la mutualisation dans leur travail au quotidien. Pour Alain Bensakoun, « *Mes collaborateurs sont en relation régulière avec les communes, le message que je transmets aux cadres est de devenir l'ambassadeur de toutes les communes* ».

10. Un regard extérieur

Un consultant extérieur pour aider au pilotage et au démarrage est parfois le bienvenu. Son intervention est même, dans certains cas, indispensable pour « objectiver » les choses. Ce consultant va jouer le rôle de Monsieur Loyal, à l'occasion de l'animation des groupes de travail, les séminaires de direction sur le sujet. La communauté de communes du Pays de Vendôme s'est fait accompagner pour mettre au point un nouvel organigramme. Tout était à revoir : « *Les circuits de décision étaient trop longs... La conduite de projet : ce n'était que des mots. Il y avait des mini-blocs de pouvoir frein à la transversalité* » explique **Catherine Lockhart**. Ce travail a duré neuf mois. Il aurait été difficile de procéder à un réaménagement aussi approfondi de l'intérieur.]



A. Lebigot

Extrait de « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités
et de leurs établissements »

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, inspection générale de
l'administration, inspection générale des finances, association des maires de France – 2015

PRÉFACE

**Marylise
Lebranchu**
Ministre de
la Décentralisation
et de la Fonction
Publique

François Baroin
Président de
l'association des
maires de France

Les communes et leurs intercommunalités initieront avant la fin de l'année 2015 leur schéma de mutualisation des services. Prévus par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ces schémas visent une meilleure organisation des services selon les termes du législateur inscrits à l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Face à la réduction des dotations de l'Etat et dans un contexte où la demande de services locaux est toujours croissante, la rationalisation des moyens s'impose à toutes les collectivités. Il s'agit de réduire les doublons voire les supprimer, de réaliser des économies en mutualisant les achats et de renforcer l'efficacité des services en faisant ensemble au sein des intercommunalités ou en coopérant avec d'autres territoires. C'est à cette réflexion sur les compétences exercées et sur l'organisation mise en place qu'incite le schéma de mutualisation.

Pour faire le bilan des pratiques existantes et examiner les outils juridiques et financiers applicables, nous avons pour la première fois souhaité mener, conjointement, une évaluation de politiques publiques. Ce copilotage entre un ministère et l'AMF est une première et nous nous en réjouissons.

Nous avons confié à deux inspections générales (IGA et IGF) cette étude dont le suivi a été assuré par un comité comprenant les associations d'élus (AdCF, ACUF, AMGVF, APVF, Villes de France, AMRF) et des professionnels des collectivités (AATF et l'ADGCF) et soutenue par le Secrétariat général à la modernisation de l'administration publique (SGMAP). De ce travail a résulté un rapport formulant notamment des constats et des recommandations qui contribueront à éclairer le débat parlementaire sur le projet de loi NOTRe notamment.

Le présent recueil de fiches pratiques rassemble les synthèses issues de ces travaux pouvant être utiles aux décideurs locaux pour accompagner leur démarche de mutualisation. Favoriser la compréhension des outils est une des voies indispensables pour la modernisation de l'administration publique.



SOMMAIRE

PRÉALABLE

LA MUTUALISATION

**Avec qui ? de quoi ?
comment ?**

**Un choix politique qui
requiert un pilotage dédié**

**Une exigence de proximité,
de réactivité et de cohérence
de l'action**

**Une mobilisation des
ressources humaines**

**Un schéma au service
du projet de territoire**

On y gagne quoi ?

PRÉALABLE

Les éléments ci-après ont une vocation synthétique et pratique. Pour approfondir sa connaissance des pratiques et du cadre juridique et financier des mutualisations au sein du bloc communal ainsi que du cadrage méthodologique de l'étude menée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, le lecteur pourra se référer aux travaux complets de la mission, composée pour l'inspection générale de l'administration de Sylvie Escande-Vilbois, Chrystelle Naudan-Carastro et Aline Depernet et pour l'inspection générale des finances, de Pierre Hannotaux, Pierre Hausswalt, Morgane Weill et David Krieff et publiés sur <http://www.action-publique.gouv.fr/decentralisation>

La mission conjointe des inspections générales remercie à l'occasion de ce guide l'ensemble des élus et cadres territoriaux qui ont reçu les membres de la mission lors des déplacements dans les territoires ou qui se sont associés aux ateliers thématiques. Elle tient également à remercier les associations, composées d'élus ou de responsables administratifs, qui ont apporté un soutien précieux aux travaux : l'AdCF, l'ACUF, l'AMGVF, l'APVF, Villes de France, la FVM, l'AMRF, l'AATF et l'ADGCF¹ ainsi que les représentants des syndicats de la fonction publique territoriale qui ont été auditionnés par la mission. Elle adresse également ses remerciements aux équipes des services de l'État en administration centrale ou déconcentrée et particulièrement aux équipes du SGMAP ainsi qu'aux services de la DGCL et de l'AMF, copilotés de la mission.

Le présent guide n'a pas vocation à recueillir une information exhaustive sur les mutualisations et les lecteurs pourront utilement se référer à d'autres sources par exemple pour accéder à des modèles d'actes.

¹ Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des communautés urbaines de France (ACUF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Association des petites villes de France (APVF), Fédération des villes moyennes (FVM), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF).

Pour en savoir plus

www.collectivites-locales.gouv.fr

www.modernisation.gouv.fr

Association des Maires de France (AMF) : www.amf.asso.fr

Assemblée des Communautés de France (AdCF) : www.adcf.org

Association des communautés urbaines de France (ACUF) : www.acuf.fr

Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) : grandesvilles.org

Association des Petites Villes de France (APVF) : www.apvf.ass.fr

Villes de France (VdF) : www.villesdefrance.fr

Association des Maires ruraux de France (AMRF) : www.amrf.fr

AVEC QUI ? DE QUOI ? COMMENT ?

La mutualisation c'est quoi ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne comporte pas de définition juridique des mutualisations. La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures.

De manière schématique, la mutualisation peut prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants :

UNE ACTION est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;

UN PARTENAIRE confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;

UN PARTENAIRE met ses moyens au service des autres (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;

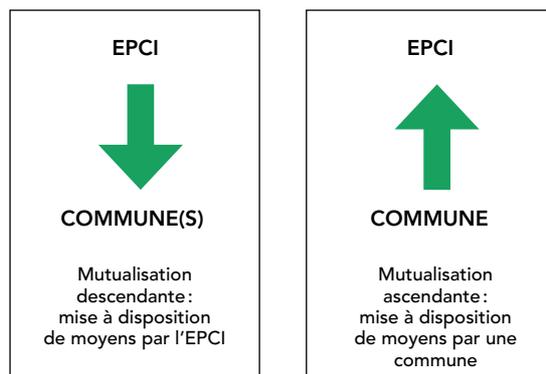
UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

LES PARTENAIRES (communes) transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un autre (EPCI) qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

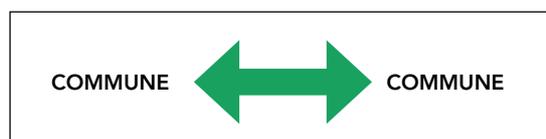
MUTUALISATION VERTICALE

Ce schéma représente les différentes formes de mutualisation.

Source: Mission.



MUTUALISATION HORIZONTALE



Qui peut mutualiser avec qui et selon quelles modalités juridiques ?

Le panorama actuel des outils de mutualisation du bloc communal est détaillé dans le tableau ci-dessous :

POUR LES EPCI à fiscalité propre avec leurs communes: mise à disposition de services ascendante ou descendante, services communs, mise à disposition de services techniques dans les communautés urbaines, mise en commun de moyens, convention de création ou de gestion d'équipements ou de services, délégation de compétences ;

POUR LES SYNDICATS MIXTES, mise à disposition dans le cadre de leur compétence avec les collectivités ou EPCI membres ;

POUR TOUS (communes entre-elles et EPCI) : mandat de maîtrise d'ouvrage, groupement de commande, entente, mise à disposition individuelle d'agent.

Le cadre juridique en vigueur dépend des partenaires de la mutualisation. Les tableaux ci-dessous présentent en premier lieu une synthèse des relations possibles dans le cadre juridique actuel et en second lieu la liste des dispositions juridiques applicables selon les cas de figure. Ce régime juridique est susceptible d'évoluer avec l'adoption du projet de loi NOTRe en discussion à la date du présent guide.

Cadre juridique en vigueur

PÉRIMÈTRE	Au sein d'un même « bloc inter-communal » regroupant un EPCI, ses communes et leurs établissements		Avec des acteurs extérieurs à ce bloc		
	Deux communes ou plus du même EPCI et leurs établissements	Un EPCI et toutes ou partie de ses communes	Deux communes ou plus, d'EPCI distincts	Deux EPCI ou plus	Un EPCI et un syndicat ou EP
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service	-	X	-	-	X
Service commun		X	-	-	-
Mise en commun de moyens		X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services		X	-	X (pour CU et CA)	X (pour CU et CA)
Entente	X	-	X	-	-
Groupement de commande	X	X	X	X	X

Source : Mission IGA-IGF.

* Le « X » correspond au cadre juridique existant.

Présentation détaillée
des principaux outils de
mutualisation

OBJET	2 COMMUNES OU PLUS	UN EPCI À FP ET TOUTES SES COMMUNES	UN EPCI À FP ET CERTAINES DE SES COMMUNES	2 EPCI À FP OU PLUS	UN EPCI À FP ET SYNDICAT OU EP	D'AUTRES ACTEURS DU BLOC COMMUNAL
Mise à disposition individuelle (art. 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (L. 5211-4-1 et L. 5215-30)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)	-	X	X	-	-
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (L. 5721-9)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service	-	-	-	X	X
Service commun (L. 5211-4-2)	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI à FP pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)	-	X	X	-	-
Mise en commun de moyens (L. 5211-4-3)	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes	-	X	X	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services (L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)	Un partenaire confie à un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services	-	X	X	-	-
Délégation de compétence (L. 1111-8)	Une entité délègue à une autre des compétences qui sont exercées par cette dernière au nom et pour le compte de l'entité délégante.	-	X	X	-	-
Prestation de service (L. 5111-1)	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services	-	-	-	X	X
Entente (L. 5221-1 et L. 5221-2)	Convention ayant pour objet de traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les participants (et compris dans leurs attributions) Possibilité d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.	X	-	-	-	-

Source: Mission IGA-IGF.

² En l'absence de précision, les articles mentionnés sont ceux du CGCT.

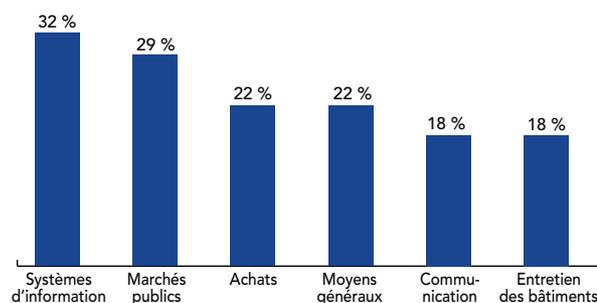
**En pratique:
qui mutualise quoi
et avec qui ?**

En septembre 2014, un questionnaire en ligne a été ouvert à toutes les communes et intercommunalités de France. 576 communes et EPCI ont répondu. Sur la base de cette enquête, analysée à la lumière d'autres observations, le « paysage » actuel de la mutualisation se présente ainsi :

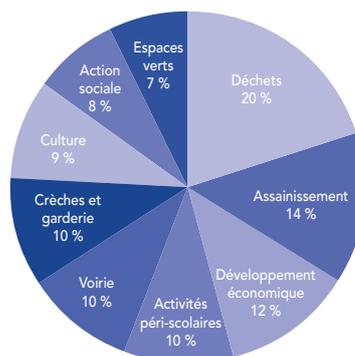
Les mutualisations les plus développées le sont entre les communes et leurs EPCI. Parmi les domaines fonctionnels, la mutualisation est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics (y compris le conseil juridique en la matière). Viennent ensuite les achats (groupements d'achats ou organisation plus intégrée incluant l'analyse des besoins d'achats) et les moyens généraux (gestion des ressources humaines, souvent moteur des mutualisations ou gestion budgétaire). La communication et l'entretien des bâtiments font également partie des secteurs les plus mutualisés.

Si la mutualisation concerne davantage les domaines fonctionnels, elle est aussi pratiquée dans des secteurs opérationnels, dans des cas où le transfert de compétence est partiel.

Part des domaines fonctionnels mutualisés (en %)



Principaux domaines opérationnels concernés par la mutualisation descendante (en %)



Concernant les modalités de mutualisation

57 % DES COMMUNES répondantes pratiquent des mutualisations descendantes (de l'EPCI vers la commune), contre 13 % qui opèrent des mutualisations ascendantes (communes vers l'EPCI)

93 % DES MUTUALISATIONS ascendantes et 53 % des mutualisations descendantes concernent les services opérationnels

19 % DES EPCI mutualisent des services fonctionnels avec la ville centre

36 % DES EPCI opèrent des mutualisations hors ville centre pour des services opérationnels.

Le modèle de la mutualisation avec la ville-centre

Lorsqu'elle dépasse le cadre de simples groupements de commande *ad hoc* ou de mutualisations de matériel ponctuelles, la mutualisation reste fréquemment le fait de la ville-centre et de l'EPCI. La prédominance de ce modèle emporte plusieurs conséquences : elle renforce les liens et suscite une culture commune de travail entre les équipes municipales et communautaires, traduite par la création d'un organigramme commun.

En pratique, la mutualisation avec la ville-centre est un processus souvent exclusif des autres communes. En effet, un service mutualisé agit pour deux chaînes fonctionnelles (le maire et le président de l'EPCI) et l'arrivée d'un ou plusieurs acteurs supplémentaires multiplie le nombre de chaînes fonctionnelles, rendant le travail des agents plus complexe. En conséquence, le développement d'une mutualisation plus large au-delà de la ville-centre devra définir un cadre de gouvernance *ad hoc* qui assure la bonne liaison entre toutes les communes et l'EPCI et mesurer l'impact en termes d'organisation et de gains.

Les autres mutualisations

Aucun déterminant géographique, démographique, économique, social ou financier ne conditionne automatiquement une forme de mutualisation. A l'exception des mutualisations avec la ville-centre, il n'existe donc pas de modèle de mutualisation applicable systématiquement selon la configuration des communes et des intercommunalités.

A défaut de modèle, diverses formes de mutualisations sont pratiquées utilisant les outils juridiques cités plus haut. On peut notamment citer en illustration :

LA CRÉATION d'un service commun pour la gestion des ressources humaines et/ou les fonctions support principales de l'EPCI et des communes membres ;

LA MISE EN COMMUN des moyens afférents à une compétence transférée à l'EPCI mais limitée par l'intérêt communautaire ;

LA MUTUALISATION de tout le personnel des communes au niveau de l'EPCI, celui étant mis à disposition en tant que de besoin selon la répartition des compétences entre communes et EPCI ; bien qu'encore rare, ce cas de figure est mis en œuvre par des communes de petite taille qui cherchent à faciliter la gestion de leurs ressources humaines et à optimiser au mieux l'emploi de leurs moyens ;

LA MUTUALISATION au niveau de l'EPCI de tout le personnel d'un secteur opérationnel, même si la compétence n'est qu'en partie transférée par les communes ;

LA MISE À DISPOSITION par un EPCI ou par une commune au profit des autres communes et de l'EPCI de l'expertise particulière d'un de ses agents (conseil juridique ou informatique par exemple) ou d'un de ses services (office de tourisme).

UN CHOIX POLITIQUE QUI REQUIERT UN PILOTAGE DÉDIÉ

L'absence de relation stricte entre le degré d'avancement de la mutualisation et les caractéristiques du territoire démontre que la mutualisation, quelle que soit sa forme, est avant tout un projet de nature politique, qui est le résultat d'une ambition commune au niveau local.

Cette conclusion issue d'analyses quantitatives est corroborée par les résultats du questionnaire en ligne complété par 576 communes et EPCI, pour qui les principaux obstacles à la mutualisation sont l'absence de consensus politique et la crainte de l'hégémonie de la ville centre. L'identité de couleur politique n'est cependant pas une condition sine qua non du progrès de la mutualisation selon la majorité des responsables d'EPCI, même si un maire-président d'EPCI unique est un facteur facilitant.

La mutualisation n'est pas déterminée automatiquement, ni dans son principe, ni dans ses modalités selon les caractéristiques des communes ou de leurs intercommunalités. Elle résulte avant tout d'un choix politique de gestion publique qui vise à faire évoluer le service rendu aux usagers.

La mutualisation, outil d'évolution du service

L'adhésion des communes à une démarche de mutualisation est suscitée par l'attente de l'extension territoriale des meilleures pratiques en termes de qualité de service rendu, que ce soit en matière de services fonctionnels ou opérationnels. Dans ce cas, il n'y a pas forcément génération de nouveaux services mais extension des services, souvent déjà existants dans la commune-centre, au profit des autres communes. Le graphique ci-dessous illustre les différentes attentes vis-à-vis de la mutualisation et les résultats selon les secteurs.

La mutualisation est un mode d'extension géographique et de diversification des services proposés par les collectivités territoriales - synthèse

Source : mission

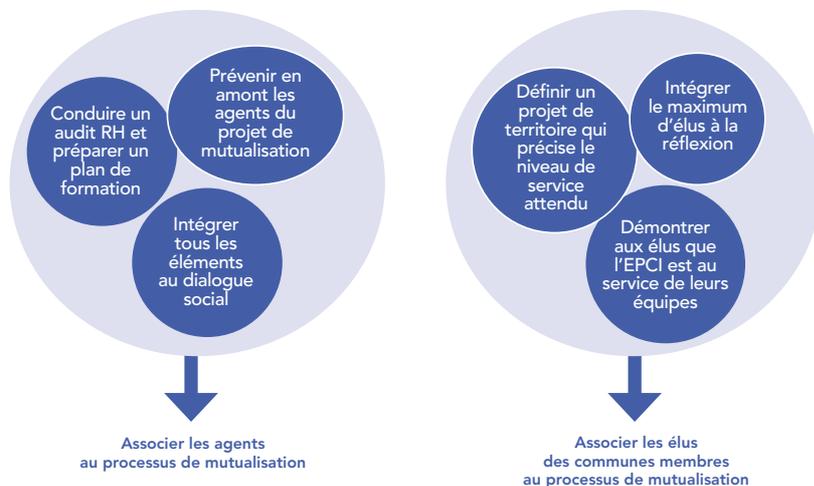


Le pilotage de la mutualisation

Décision politique, la mutualisation doit être conçue et mise en œuvre à l'aide d'un pilotage qui respecte les différents partenaires et veille à la réalisation de l'objectif visé. L'association des élus des communes-membres d'une part et des agents d'autre part sont des facteurs déterminant de la réussite du projet de mutualisation ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Éléments relatifs au guide méthodologique

Comment réussir la gouvernance de la mutualisation ?



Des modalités de mutualisation et des modes de gouvernance différents

Les mutualisations hors transferts ne signifient pas dessaisissement de compétences et de décisions de la part des communes, elles doivent – quand elles sont pérennes – être accompagnées de modalités de gouvernance adaptées pour garantir l'équilibre entre mise en commun et respect de la libre administration de chacun.

Un groupement de commande n'appelle pas de structure de gouvernance spécifique, ce type de mutualisation a un très faible impact sur les services et aucune relation financière entre les communes et l'EPCI n'est instaurée. Les communes conservent leur pouvoir de décision.

De même, en cas de convention de partage de moyens (achat de matériels par l'EPCI mis à disposition des communes), la commune sollicite ponctuellement ces moyens, selon une convention type avec un tarif fixé et connu qui ne nécessite pas de gouvernance ad hoc.

Certaines mutualisations ponctuelles – comme la fourniture de repas par la cuisine centrale ou l'entretien des véhicules de l'EPCI par le garage municipal – imposent un suivi financier plus fin, mais ont un impact faible sur l'organisation des services.

En revanche, quand les mutualisations concernent de nombreux services (que ce soit en des mises à disposition ou des services communs), l'imbrication des administrations et les flux financiers imposent une gouvernance renforcée, des outils de suivi financiers et une réorganisation de l'administration.

Le tableau ci-dessous synthétise ces trois types de mutualisation et leurs principaux impacts

Comparaison de l'impact de trois modalités de mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Groupement de commande	Mutualisation de service restreinte Ex: cuisine centrale mutualisée	Mutualisation de nombreux services (mises à disposition ascendantes/descendantes ou services communs)
Principales modalités juridiques	L'EPCI et toutes les communes intéressées doivent délibérer. A renouveler à chaque groupement.	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).
Type de relations communes-EPCI	Le coordonnateur de groupement n'est pas forcément l'EPCI. Il simplifie le travail des autres.	Le « prestataire » reste maître de son organisation.	Partage de l'autorité fonctionnelle.
Relations financières	Aucune, chacun suit ensuite l'exécution de son marché.	Remboursement selon un tarif fixé.	Remboursement. Nécessité de déterminer les critères de répartition des coûts, leur actualisation et des clauses de révision.
Instances de coordination	Désignation d'un coordonnateur de groupement qui anime l'analyse des offres.	Non nécessaire	Nécessaire a minima pour l'aspect financier, la régulation des priorités du services est également utile.
Impact RH	Faible, charge de travail supplémentaire pour le coordonnateur de groupement.	Faible. Calibrage du service « prestataire » à adapter.	Fort : en terme statutaire. Pour les agents : plusieurs autorités fonctionnelles, évolution des tâches. Réorganisation des services.
Impact financier	Potentiellement important si l'analyse des besoins a été bien conduite.	Logique d'optimisation des moyens/équipements.	Complexe à évaluer. Objectif plus large de rationalisation de la conduite des politiques.
Pérennité/durée	Pour la durée du marché. À renouveler à chaque marché.	Pour la durée de la convention. En cas de non renouvellement de la convention, impact sur le dimensionnement du service.	Pour la durée de la convention. En cas de démutualisation, impact très fort sur les services.

Source : Mission.

Des outils *ad hoc* nécessaires pour les services fortement mutualisés

Tout projet de mutualisation hors transferts concernant plusieurs services, c'est-à-dire une administration au service de plusieurs (souvent deux) exécutifs, implique des structures de régulation et d'arbitrage.

Au stade du projet, la plupart des intercommunalités ont mis en place une instance politique de réflexion et d'arbitrage, quelle que soit sa dénomination : elle associe largement les maires, qui *in fine* devront délibérer, au sein de leur conseil, sur la mutualisation.

L'aboutissement du projet de mutualisation se traduit par une convention qui détaille souvent deux points essentiels : les modalités de suivi de la mise en œuvre de la mutualisation et les modalités financières.

Pour un transfert de compétence, la loi a prévu un mécanisme d'évaluation des charges et une instance au travers de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). L'équivalent a souvent été mis en place pour la mutualisation afin d'évaluer et de valider les flux financiers induits par ce processus. Les conventions de mutualisation définissent souvent les clefs de répartition des dépenses et leurs modalités de révision pour instaurer une transparence maximum et prendre en compte les exigences du droit européen de la commande publique.

Plus largement, un bilan annuel est parfois réalisé pour effectuer un point d'étape du projet, de ses avancées ou de ses difficultés. Il est souvent présenté aux instances communautaires.

Au-delà de ce volet financier, toute mutualisation implique des lieux de régulation, de suivi et d'arbitrage, puisqu'il s'agit de garantir aux différents donneurs d'ordre que le service unique est au service de tous.

Outils possibles de gouvernance de la mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Convention	Comité d'évaluation	Comité de suivi par type de mutualisation	Comité d'orientation ou de suivi de l'ensemble des mutualisations
Contenu	Durée, contenu des missions, modalités de calcul des remboursements, de versement et d'actualisation.	Partage et discussion entre les parties prenantes du bilan financier annuel et des modalités éventuelles de révision.	Bilan financier et modalités de révision. Réalisation d'un bilan qualitatif : gains et difficultés rencontrées. Instance d'arbitrage des priorités et des projets.	Instance d'arbitrage, vision globale de la mutualisation.
Intérêt	Document obligatoire (pour toute mise à disposition de service ou service commun).	Permet de garantir la transparence et la confiance entre l'EPCI et les communes.	Dimension évaluation, association des communes au projet de service.	Véritable comité de pilotage de l'évaluation. Souvent associé à un vice-président délégué à la mutualisation. Préparation et suivi du schéma de mutualisation.
Modalités	Délibération conjointe du conseil communautaire et des communes concernées.	Compte-rendu diffusé aux participants.	Compte-rendu diffusé aux participants ; peut donner lieu à un bilan présenté aux instances et/ou annexé au rapport d'activité.	Passage régulier aux instances.
Pérennité et fréquence	Acte nécessaire tant qu'il y a mutualisation. Durée de 3 ans à 5 ans. Actualisation en cas de modification de l'une des dispositions de la convention.	Annuel, voire deux à trois fois par an. Nécessaire tant qu'il y a un service mutualisé.	Une à plusieurs fois par an tant qu'il y a un service mutualisé.	Réunions régulières en phase projet, puis pour préparer le bilan annuel prévu par la loi.

Source : Mission.

Une gouvernance globale pour renforcer le lien intercommunalité-communes

Au-delà de ces instances et conventions ad hoc, la mutualisation des services n'est possible qu'en se fondant sur un projet communautaire fort. Une grande partie des intercommunalités a donc été au-delà des obligations du CGCT pour renforcer ce travail collaboratif avec les élus municipaux.

Bonnes pratiques :

LA COMPOSITION DU BUREAU COMMUNAUTAIRE permet une association de tous les vice-présidents. Si ceux-ci ne représentent pas toutes les communes, certaines intercommunalités l'élargissent soit aux maires, soit à des conseillers communautaires représentant des mairies n'ayant pas de vice-président, soit au maire concerné selon l'ordre du jour ;

LA CRÉATION DE COMMISSIONS : si elles ne sont pas obligatoires, elles sont pour autant très régulièrement instituées, par grandes politiques publiques, et **permettent d'associer des élus municipaux** (même non communautaires) aux commissions ;

DES GROUPES DE TRAVAIL, des comités de pilotage sur des projets ;

LA CONFÉRENCE DE MAIRES, qui se réunit sur les dossiers les plus sensibles, en amont souvent du bureau et du conseil. La loi a d'ailleurs prévu pour les métropoles une « conférence métropolitaine » définie comme une « *instance de coordination entre la métropole et les communes membres* » (article L 5217-8 du CGCT).

Les instances de gouvernance

Caractéristiques	Conseil communautaire	Bureau	Commission	Conférence des maires	Groupes de travail, comité de pilotage
Caractère obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif, possible selon le CGCT	Pour les métropoles « conférence métropolitaine »	Facultatif
Composition	Délégués des communes, au moins un par commune.	A définir dans le règlement intérieur : le président, un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, un ou plusieurs autres membres	A définir dans le règlement intérieur, possibilité d'associer des conseillers municipaux	Pour les métropoles : le président et les maires. À définir dans le règlement intérieur pour les autres.	Au choix de la communauté, souvent composition ad hoc, non précisé dans le règlement intérieur
Régularité	Une fois par trimestre minimum.	A définir dans le règlement intérieur en fonction de l'étendue de sa compétence.	A définir dans le règlement intérieur, en amont du Bureau	Deux fois par an minimum dans les métropoles	Ad hoc
Compétences	Toute décision relative à la communauté.	Délégation de pouvoir du conseil sur ses attributions à l'exception d'une liste d'attribution	A définir dans le règlement intérieur. Avis sur les délibérations soumises au Bureau et au Conseil.	À définir, instance de concertation, de débat.	Préparation et suivi des projets.

Source : Mission.

Les étapes-clés d'une démarche de mutualisation

Les retours d'expérience issus de démarches de mutualisation au sein du bloc intercommunal permettent de formaliser les étapes-clés à mettre en œuvre

Etape	Objectifs et résultats à attendre
Diagnostic et étude d'opportunité	<p>Le diagnostic doit permettre d'évaluer l'existant sur la thématique (ou les thématiques) envisagées dans le cadre d'une mutualisation, et notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'homogénéité de définition des composantes de la thématique au sein des différentes entités - Les modes de gestion, pratiques, structures organisationnelles en vigueur et leurs disparités - La gouvernance liée à la (aux thématiques): processus décisionnels, instances de pilotages, rôle et implication des élus - La situation des agents concernés <p>Il doit permettre d'évaluer l'opportunité d'avancer dans la démarche, au regard des similitudes, redondances, éléments communs identifiés, mais aussi des difficultés ou freins anticipés à ce stade.</p> <p>L'étude d'opportunité doit permettre d'énoncer clairement les objectifs poursuivis par la démarche: économies, alignement des niveaux de services, amélioration de la qualité de service... La poursuite d'un objectif trop général (couvrant indistinctement ces différentes dimensions) ne permet pas de mener la conduite du changement avec les agents dans les meilleures conditions. Les personnels ont en effet besoin de comprendre clairement les enjeux et les résultats attendus.</p> <p><i>NB: cette étape nécessite la mise en place préalable de la gouvernance du projet, en particulier les instances de pilotage du projet de mutualisation</i></p>
Approche du périmètre	L'approche du périmètre nécessite d'entrer assez précisément dans les détails
Cible	Opérationnels de mise en œuvre des compétences/services concernés, afin de construire une cible bien adaptée au contexte et aux objectifs poursuivis.
Analyse de la faisabilité	<p>L'analyse de faisabilité vise à identifier l'ensemble des facteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qui faciliteront la mise en œuvre: évolutions attendues dans l'organisation, les personnels; modifications de systèmes à engager; modifications réglementaires attendues offrant l'opportunité de faire évoluer la délivrance des services - Qui freineront la mise en œuvre: état des lieux du dialogue social, contexte politique au sein de l'intercommunalité, historiques des institutions en présence
Étude d'impact	L'étude d'impact doit fournir les éléments objectifs d'aide à la décision, et donc mesurer les effets à attendre de la mutualisation, et l'échéance probable d'obtention de ces effets. Elle devra guider par la suite la mise en œuvre, en fixant des objectifs clairs et partagés.
Mise en œuvre de la démarche	La démarche est à conduire de façon structurée et organisée, en mobilisant les différents niveaux d'instances nécessaires (dont l'échelon politique, acteur final des décisions prises), en affectant les ressources nécessaires aux différents travaux à mener (et ceci en tenant compte de leur charge de travail du quotidien), en déployant les actions de communication interne et de conduite du changement appropriées au contexte.

Source: Contribution thématique à la mission IGF-IGA, SGMAP - E&Y.

UNE EXIGENCE DE PROXIMITÉ, DE RÉACTIVITÉ ET DE COHÉRENCE DE L'ACTION

Les mutualisations suscitent parfois des craintes d'insuffisante réactivité des services ou d'un éloignement de l'utilisateur, plus prompt à interpeller son maire qu'à se tourner vers un service communautaire. Les bonnes pratiques observées tiennent compte de cette nécessaire articulation.

Les bonnes pratiques dans les modalités de travail avec les communes

Plusieurs solutions ont été mises en place :

DES RÉUNIONS RÉGULIÈRES ASSOCIANT SERVICES COMMUNAUTAIRES ET MUNICIPAUX : réunions régulières des DGS ou des secrétaires de mairie avec la DG de la communauté, réunions thématiques (par exemple réunions des directions des affaires culturelles), comités de pilotage sur des projets (par exemple une ZAC qui mobilise les services de l'intercommunalité pour l'aménagement mais aussi les services de la ville pour la propreté, les espaces verts, les équipements de proximité installés) ;

DES STRUCTURES D'ÉCOUTE ET DE RÉPONSE AU BESOIN DES COMMUNES : par exemple, une « mission intercommunalité » qui a pour rôle d'être à l'écoute des maires et qui peut leur apporter de nouvelles solutions pour les maires ;

DES RÉFLEXES D'AIDE ET DE CONSEIL DES SERVICES DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU PROFIT NOTAMMENT DES PETITES COMMUNES : organisation de la réflexion, partage d'outils comme, par exemple un extranet avec les communes, assistance juridique ;

DES ENGAGEMENTS DE SERVICE PERMETTENT DE CONTRACTUALISER avec les communes qui mutualisent certaines fonctions pour fixer le niveau de service attendu (délais de réponse...) et les rôles respectifs des partenaires de la mutualisation. D'autres instaurent des critères de priorisation et des délais d'intervention des travaux de voirie par exemple.

La déconcentration de la décision

Quelle que soit la taille de l'intercommunalité, la peur de la perte de réactivité est exprimée par les élus, tout comme un sentiment de dépossession, alors même que les services communautaires interviennent sur le territoire de la commune.

Les communautés qui ont le plus mutualisé ont redéfini, à l'appui de ce mouvement, leur processus pour répondre à deux objectifs : déconcentrer la décision au sein de l'administration et définir le rôle du maire dans la décision.

Plusieurs solutions ont été mises en œuvre :

UNE LOGIQUE DE « DROIT DE TIRAGE » sur une partie des crédits ou « **D'ENVELOPPES DÉCONCENTRÉES** ». La voirie – quand elle est totalement transférée – fait souvent l'objet de ce type de fonctionnement : le maire garde la capacité de choisir et de prioriser les petits travaux, tandis que l'intercommunalité définit les travaux structurants sur les axes prioritaires et coordonne l'activité des services. D'autres communautés raisonnent en « quotas d'heures » utilisables par chaque commune. Une telle répartition des rôles n'est efficace que si elle préserve à l'intercommunalité une capacité de priorisation des investissements et ne constitue pas une forme de contournement du transfert ;

UNE DESCRIPTION DES PROCESSUS qui définit les rôles respectifs de la commune et de l'intercommunalité ;

UNE DÉCENTRALISATION DES DÉCISIONS par l'utilisation des délégations de signatures aux fonctionnaires. Le CGCT ouvre de larges possibilités. Le président peut déléguer sa signature aux fonctionnaires dans les domaines transférés. Le CGCT prévoit explicitement pour les services communs et les mises à disposition de service la possibilité d'une délégation de signature du maire à ces services. Ces délégations de services peuvent définir un niveau de responsabilité en identifiant le montant maximum des bons d'engagements ou encore le type de courrier pouvant être signé.

La territorialisation de l'action communautaire

Transfert ou mutualisation de services n'impliquent pas toujours la centralisation des équipes et la disparition d'une prise en compte des territoires infra-communautaires. Plusieurs modèles d'organisation sont mis en œuvre, parfois conjointement :

UNE INTERVENTION COORDONNÉE ENTRE SERVICES COMMUNAUX ET COMMUNAUTAIRES pour gagner en efficacité : telle intercommunalité s'appuie sur les services techniques des communes pour l'entretien de ses ouvrages d'assainissement, une autre a décrit l'intervention de chacun en cas d'épisode hivernal ;

UNE LOGIQUE DE FRONT OFFICE-BACK OFFICE : les services municipaux continuent à assurer des prestations comme l'inscription des enfants dans les activités périscolaires qui sont mises en œuvre par la communauté de communes. En matière d'autorisation d'urbanisme, qui reste de la compétence du maire, les demandes des pétitionnaires sont déposées en mairie et l'intercommunalité réalise l'instruction, sur le même modèle que la répartition actuelle des rôles entre services de l'État et mairie ;

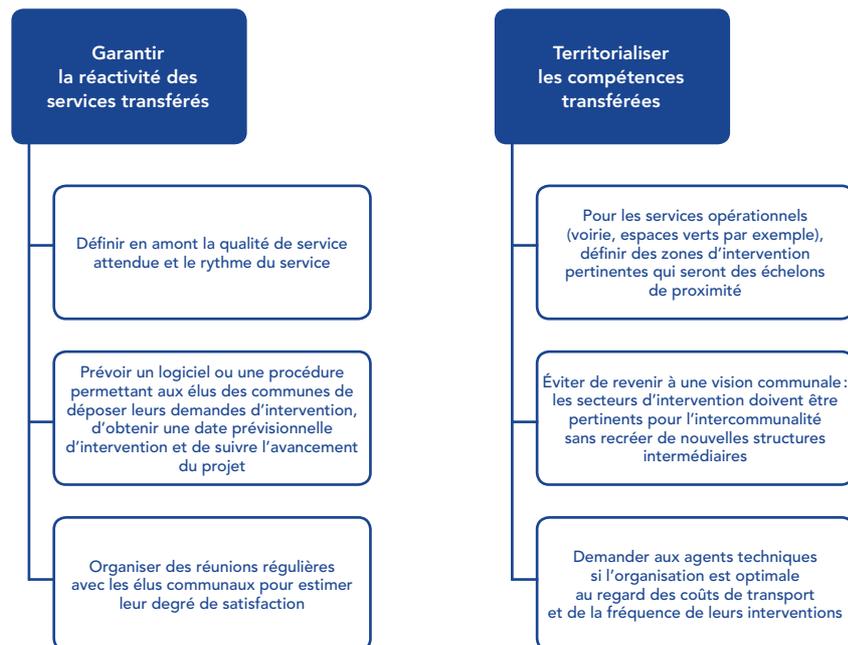
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : des « contrats de co-développement » par commune détaillent les engagements de la communauté. Ailleurs, des réunions par commune rassemblent les différents services de l'intercommunalité et la commune pour permettre une réflexion transversale et éviter un phénomène de « tuyau d'orgue ». Ces réunions peuvent concerner l'ensemble des politiques publiques ou se concentrer sur des politiques partenariales comme l'aménagement de l'espace public ou la politique de la ville ;

L'IDENTIFICATION D'INTERLOCUTEURS : sans aller jusqu'à une territorialisation des services, ils peuvent travailler selon une logique de « portefeuille de communes » : un service relations entreprises répartit ainsi le travail entre ses chargés de mission par communes, la même logique revient souvent pour les services d'instruction des autorisations des sols. Cela permet au maire et aux services municipaux de savoir à qui s'adresser ;

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES : elle est souvent mise en œuvre dans les intercommunalités qui ont largement transféré les services techniques (voirie, propreté, espaces verts, assainissement). Pour éviter des déplacements d'agents coûteux, être plus réactif, utiliser les bâtiments municipaux existants (garages, lieux de stockage, serres), des intercommunalités organisent leurs services en territoires.

Toutes ces organisations impliquent de définir le rôle de chacun dans la mise en œuvre et dans la décision mais également leurs plus-values respectives.

Comment mettre en œuvre efficacement la mutualisation ?



La constitution d’une direction générale commune garante d’une administration au service de différentes autorités

La mutualisation des emplois fonctionnels est souvent la garantie d’une conduite fluidifiée du travail. En cas d’arbitrage sur les charges de travail, il revient à la direction générale (DG) d’arbitrer sur les priorités. La DG unique garantit une prise en compte équitable des projets de la ou des commune(s) et de l’intercommunalité.

Plusieurs modèles existent (un directeur général des services – DGS – unique ou deux DGS, une DG entièrement mutualisée ou le choix de ne mutualiser que certains emplois selon leur attributions), néanmoins, la cohérence de la DG apparaît essentielle à la conduite d’un chantier de mutualisation.

Outre les gains financiers liés à la constitution d’une DG unique (gain d’un poste de DGS, réduction du nombre de DGA, DGST), la présence d’un DG unique rassemblant une équipe mutualisée est souvent un gage de cohérence, de régulation et d’impulsion. Elle présente aussi l’avantage de rendre la mutualisation incontournable et de diminuer les risques de « démutualisation ». Enfin, certaines intercommunalités ont été jusqu’à mutualiser le cabinet.

Un organigramme commun est un gage de lisibilité

Lorsque les communes de l’EPCI ont mis en œuvre une mutualisation importante de leurs administrations, ils élaborent un organigramme commun, qui distingue – par un système de couleurs – les trois types de direction :

LES DIRECTIONS MUTUALISÉES, qui travaillent tant pour l’EPCI que pour la ou les communes signataires de la convention ;

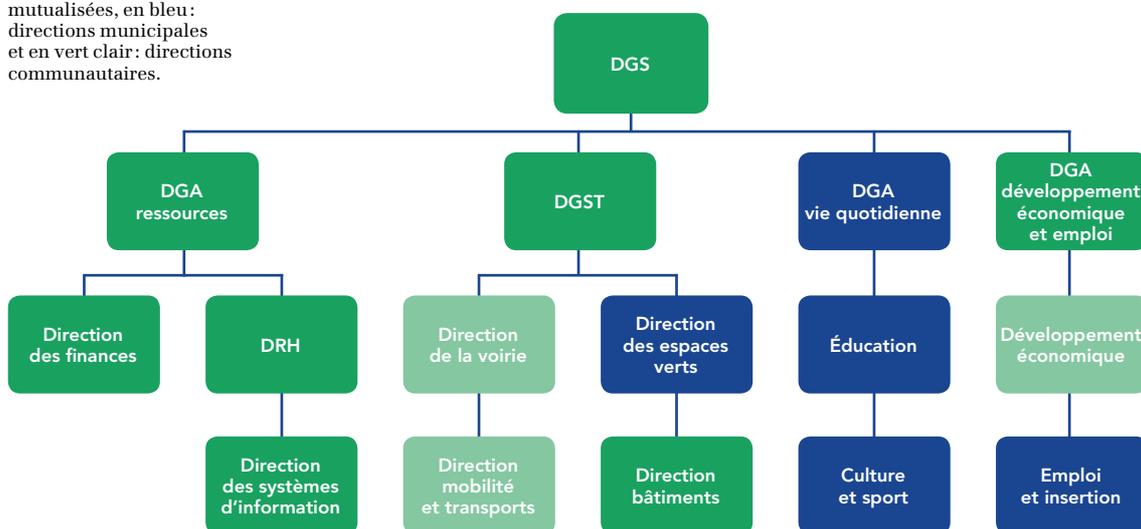
LES DIRECTIONS COMMUNAUTAIRES, qui travaillent sur les compétences transférées ;

LES DIRECTIONS MUNICIPALES, qui travaillent sur les compétences municipales.

Schéma simplifié d’organigramme unique

Source: Mission.

* En vert: directions mutualisées, en bleu: directions municipales et en vert clair: directions communautaires.



UNE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

L'organisation des mutualisations suppose une attention soutenue aux questions de ressources humaines. Les agents sont en effet à la fois les vecteurs des mutualisations qu'ils sont chargés de concevoir et mettre en place et les sujets de ces réorganisations qui peuvent modifier leurs conditions de travail.

Le bon équilibre entre les droits des agents et l'intérêt de la collectivité explique la relative complexité des règles applicables. Les mutualisations peuvent se heurter à des difficultés pratiques ou à des réticences tant des élus que des agents et tenant aux conditions d'emploi et aux garanties accordées aux personnels. En outre, selon les modalités adoptées, la mutualisation pourra être plus ou moins génératrice de gains. Ces derniers sont conditionnés par le dialogue social et l'utilisation des leviers à la disposition des collectivités.

La mutualisation ouvre aussi des perspectives professionnelles pour les agents : elle leur permet d'accéder à des possibilités de mobilité interne plus grandes, parfois de se spécialiser, notamment dans les communes rurales, où les agents apprécient d'être moins polyvalents. Elle permet souvent un meilleur accès à la formation et donc de se professionnaliser.

Le dialogue social et la mobilisation des ressources humaines

Les EPCI ayant fortement mutualisé leurs services ont organisé un dialogue social régulier (souvent sous la forme d'un comité de suivi réunissant les syndicats des communes et de l'EPCI et les élus en charge des ressources humaines des communes et de l'EPCI).

Une mutualisation importante impose une concertation large pour :

NÉGOCIER des harmonisations éventuelles et expliquer aux agents les règles de leur nouvel employeur sur la base de la comparaison de l'ensemble des politiques de ressources humaines ;

ÉLABORER un nouvel organigramme, redéfinir les fiches de postes ;

ENGAGER l'émergence d'une culture commune.

Une mutualisation réussie se fonde sur une concertation avec les organisations syndicales et le personnel qui part de la comparaison des différents éléments de la politique de ressources humaines et met en évidence pour les agents les opportunités que représente la mutualisation. Un tel travail doit conduire à une négociation globale qui permet d'équilibrer les éventuels coûts financiers de la mutualisation et les avantages pour les agents et la collectivité.

Une mutualisation peut être source d'inquiétude pour les agents qui se posent des questions sur leur statut, leur salaire, l'exercice de leur mission et leur devenir professionnel. Les organisations syndicales relaient toutes ces inquiétudes : incertitude au début du projet mais aussi en raison de la réversibilité de ces organisations, conscience des économies attendues et donc des réductions de postes possibles, difficulté ensuite à faire émerger une culture commune, à gérer la double autorité fonctionnelle, à définir les priorités, crainte de voir ses perspectives professionnelles réduites dans ces organisations ramassées.

Le dialogue social doit donc avoir un rôle essentiel pour expliquer le projet et en négocier les conditions de mise en œuvre. Il s'agit notamment d'informer régulièrement, de mettre en place un dispositif de communication spécifique (réunions, page intranet, document d'information avec foire aux questions, rencontre individuelle des agents...).

Le CGCT prévoit la consultation systématique des comités techniques (des communes concernés et de l'EPCI) en cas de constitution de services communs, de transferts de compétences et de mises à disposition de service. La loi du 26 janvier 1984 a été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 pour permettre la création d'un comité technique commun à un EPCI et une ou plusieurs communes membres, par délibérations concordantes. Ce comité technique est compétent pour tous les agents. À ce jour, les textes ne permettent pas la création d'une CAP commune, disposition qui a fait l'objet de plusieurs propositions d'amendement.

La loi MAPTAM a renforcé les outils nécessaires au dialogue social. Elle a introduit l'obligation pour les services communs d'élaborer une fiche d'impact décrivant les effets sur le personnel. Cette fiche d'impact est soumise, avec la convention, à l'avis du ou des comités techniques compétents. Elle cite la possibilité d'accords entre les représentants du personnel et l'autorité territoriale, qui doivent être annexés à la convention.

La gestion des ressources humaines mutualisées

L'impact statutaire sur les agents d'un transfert de compétences ou d'une mutualisation de service a été encadré par les différentes lois successives qui ont amélioré le dispositif en poursuivant **deux objectifs : rendre automatique le transfert ou la mise à disposition des personnels et donner des garanties à ces personnels**. La loi distingue trois situations résumées par le tableau qui suit.

Impact statutaire d'un transfert, d'une mise à disposition de service ou d'un service commun

Compétence	Service	Statut des agents communaux	
		1 ^{er} cas : ils exercent la totalité de leurs fonctions dans le service	2 ^e cas : ils exercent pour partie seulement dans le service
1 ^{re} hypothèse : transfert de compétence total	Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée.	Transfert de plein droit à la communauté.	Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée).
2 ^e hypothèse : transfert de compétence partiel	Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée.	Transfert de plein droit à la communauté.	Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée).
	OU mise à disposition (ascendante).	Mise à disposition de plein droit à titre individuel.	Mise à disposition de plein droit à titre individuel.
3 ^e hypothèse : en dehors des compétences transférées	Services communs.	Transfert de plein droit.	Pas de disposition juridique spécifique. Mise à disposition individuelle.

Source : Mission.

Le tableau suivant compare les procédures et leurs conséquences pour les agents et la collectivité.

Différences entre transfert, mise à disposition de service, mise à disposition individuelle et mutation

Caractéristiques	Régime juridique spécifique à la mutualisation			Droit commun	
	L.5211-4-1 du CGCT	L.5211-4-2 du CGCT	L.5211-4-1 du CGCT	Loi du 26 janvier 1984	Loi du 26 janvier 1984
Transfert de personnel dans le cadre d'un transfert de compétence	Transfert de personnel dans le cadre d'un service commun	Mise à disposition de service ascendante ou descendante	Mise à disposition individuelle à la communauté	Mutation à la communauté	
Modalités de remboursement	Sans objet, pris en compte dans le transfert de charges.	Modalités prévues dans la convention. Peut être imputé sur l'attribution de compensation.	Modalités prévues dans la convention. Article D.5211-16 du CGCT	Convention, remboursement de la rémunération, des cotisations et charges exclusivement.	Sans objet.
Autre obligation	-	Élaboration d'une fiche d'impact.	-	-	-
Employeur	EPCI	EPCI (sauf pour les métropoles et CU)	EPCI ou commune selon le sens	Commune	EPCI
Autorité fonctionnelle	Président	Partagée entre le maire et le président.	Partagée entre le maire et le président.	Déterminée par la convention.	Président
Accord de l'agent requis	NON	NON	NON	OUI	OUI
Durée	Définitif	Définitif	Sans limitation	3 ans maximum, renouvelable	Définitif
Régime indemnitaire et avantages acquis	Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt.	Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt.	Conserve sa rémunération d'origine en cas de mutualisation ascendante.	Conserve sa rémunération d'origine.	Soumis au régime indemnitaire de l'EPCI.
Consultation des instances	Avis des comités techniques	Avis des comités techniques et de la CAP	Avis des comités techniques	Avis de la CAP	Avis de la CAP

Source : Mission.

Si en cas de transfert, l'agent dépend entièrement de l'EPCI pour sa carrière, ses congés, sa rémunération et toutes les décisions le concernant (formation, temps de travail...), en cas de mise à disposition, une répartition des rôles est établie entre la commune d'origine et l'EPCI. L'agent qui est mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service de sa collectivité d'accueil, qui gère les congés annuels, les congés de maladie ordinaire, les conditions de travail et son évaluation. Sa carrière, en revanche, dépend de son administration d'origine. La convention conclue entre la commune et l'EPCI peut prévoir des dérogations.

Répartition simplifiée des compétences entre les collectivités d'origine et d'accueil en cas de mise à disposition d'agent (supérieure à un mi-temps)

Type de décision	Collectivité décisionnaire
Conditions de travail	Collectivité d'accueil
Congés annuels	Collectivité d'accueil
Congés maladie ordinaire, pour accident de service	Collectivité d'accueil
Temps partiel, aménagement du temps de travail	Collectivité d'origine
Autres congés : maternité, longue maladie, mi-temps thérapeutique, congé formation, congé parental...	Collectivité d'origine
Départ en formation	Collectivité d'accueil
DIF, VAE, bilan de compétences	Collectivité d'origine
Discipline	Collectivité d'origine
Entretien annuel	Collectivité d'accueil
Notation	Collectivité d'origine

Source : Mission.

Le CGCT mentionne systématiquement les agents non-titulaires qui sont ainsi transférés ou mis à disposition dans les mêmes conditions que les fonctionnaires : leur contrat se poursuit malgré le changement d'employeur.

Les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux et la nécessité d'un dialogue social global

L'article L5111-7 du CGCT dispose que « *dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue dans la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que les avantages individuels acquis, en application troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ». Cette garantie est prévue dans les mêmes termes par les articles L5211-4-1 et L5211-4-2 du CGCT pour les agents transférés en raison d'un transfert de compétences ou de la constitution d'un service commun.

Le principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération :

UN TRANSFERT qui entraînerait un changement de fonction implique une modification de versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), complément de rémunération versée selon les fonctions exercées (à la hausse ou à la baisse, voire sa suppression) ;

LA MANIÈRE DE SERVIR mais aussi les résultats professionnels peuvent être des critères de modulation du régime indemnitaire, cette part du régime indemnitaire ne peut être garantie à l'agent ;

LE VERSEMENT DE CERTAINES PRIMES est lié à l'exercice effectif d'une activité et à l'organisation du travail (les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les indemnités d'astreinte, de régie, de travail de nuit), leur versement individuel dépendra donc de l'organisation du service.

Enfin, au moment du transfert, l'agent choisit entre le maintien de son régime indemnitaire avec ses avantages acquis et l'adoption du régime indemnitaire de l'EPCI, tel qu'il le délibère. L'agent qui opte pour le maintien voit son régime indemnitaire figé et ne peut bénéficier des évolutions que l'EPCI délibère.

Il n'y a donc pas d'obligation d'alignement par le haut globale et systématique de l'ensemble des éléments de rémunération.

Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation.

Les avantages sociaux comme la participation à la restauration (participation aux chèques restaurants ou à une restauration collective), l'accès à l'action sociale (par la participation de l'employeur à un comité d'action sociale local ou national), le versement de prestations sociales (garde d'enfant notamment) ou la participation à la protection sociale complémentaire (prévoyance et complémentaire santé) sont autant d'avantages sociaux « collectifs » sensibles pour les agents.

La loi MAPTAM a introduit une obligation de négociation sur l'action sociale au sein du comité technique pour tout changement d'employeur résultant de la constitution de services mutualisés et si ce service comporte plus de cinquante agents. De plus, elle a introduit pour la constitution de services communs l'obligation d'une fiche d'impact, annexée à la convention, qui décrit notamment « les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis par les agents ».

L'impact sur les conditions de travail: temps de travail, mobilité et évolution des missions

Aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail: horaires, durée du travail et régime RTT, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion du compte-épargne-temps. Or, les collectivités ont souvent des règlements différents (jours de congés supplémentaires et protocole d'accord RTT notamment).

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs et les mises à disposition de services aboutissent à faire coexister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Cette situation aboutit à une complexité de gestion quotidienne des services très forte. De nombreux EPCI ont, dans une négociation globale, soit imposé les modalités de temps de travail propres à l'EPCI, soit renégocié ces modalités pour trouver un juste équilibre.

Dans le cas d'EPCI vastes, et en cas de regroupement physique des services, les agents peuvent craindre un allongement de la distance domicile-travail. Cet impact doit toutefois être relativisé car de nombreux agents continuent à travailler dans leurs équipements et locaux municipaux. Sur ce sujet, la loi MAPTAM a permis qu'une indemnité de mobilité puisse être versée aux agents (article L5111-7). Cette disposition permettra aux EPCI et communes qui le souhaitent « d'indemniser » l'allongement de leur temps de trajet. Cet article est soumis à un décret d'application non publié à ce jour.

L'exercice des missions

Quelle que soit l'hypothèse juridique retenue (services communs ou mise à disposition de service), les agents de ces services travaillent à la fois pour l'EPCI et pour la ou les communes concernées : ils sont donc soumis à plusieurs autorités fonctionnelles. Les chefs de service peuvent recevoir délégation de signature du maire et du président de l'EPCI.

Lors d'une mutualisation, les agents connaissent des modifications dans l'exercice de leurs missions. La constitution d'un nouveau service, commun à plusieurs communes, a plusieurs conséquences :

UNE NOUVELLE ORGANISATION DU SERVICE et donc une évolution de la fiche de poste de certains agents ;

UNE HARMONISATION DES PROCÉDURES, parfois un changement des logiciels et des matériels utilisés ;

POUR L'ENCADREMENT, une évolution de son positionnement dans l'organigramme ;

LE TRAVAIL POUR PLUSIEURS DONNEURS D'ORDRE, qui peut être source de complexité.

Les changements sont notamment importants pour l'encadrement qui doit accompagner la transformation auprès des agents et travailler à la mise en place de la nouvelle organisation, avec un surcroît de travail bien souvent. Il voit en même temps son positionnement dans l'organigramme remis en question.

En synthèse, le droit actuel ne garantit pas tout, comme le résume le tableau ci-dessous, et appelle à un dialogue social renforcé pour mobiliser les agents au service du projet de mutualisation/ réorganisation, les informer et les rassurer, consulter les instances paritaires sur la nouvelle organisation de travail et négocier l'impact sur les différents aspects évoqués.

Éléments acquis et non-acquis dans le cas d'un transfert de personnel

Source : Mission.

Caractéristiques	Acquis	Non acquis
Situation statutaire, ancienneté (titulaires)	X	
Ancienneté dans le contrat (non-titulaire)		X
Politique de déroulement de carrière (durée d'avancement d'échelon, ratios d'avancement de grade et critères de promotion interne)		X
Traitement indiciaire, Supplément familial de traitement	X	
NBI		X
Régime indemnitaire	X	
Montant de la part variable du régime indemnitaire (si créée)		X
Primes liées à l'activité (régie, heures supplémentaires...)		X
Action sociale, participation à la restauration		X
Protection sociale complémentaire	Prévu dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République	X
Organisation du temps de travail		X

L'impact sur l'évolution de la masse salariale doit être évalué

Les collectivités affichent rarement la réduction du nombre de postes comme objectif. La sensibilité du dialogue social dans ces projets a certainement conduit à minimiser ces objectifs. La mutualisation a parfois permis de diminuer le trend des effectifs, mais n'a pas eu pour effet jusqu'à présent d'inverser leur augmentation, d'autant que des dépenses liées à la mutualisation ont, au contraire, bien souvent augmenté la masse salariale. En revanche, il est souvent considéré que la mutualisation a permis des « non-dépenses ».

Considérer que la fusion des services peut permettre une baisse d'effectifs suppose qu'il y ait soit des doublons de fonctions entre les deux structures soit que cette fusion génère des économies d'échelles. Or, une grande part du volume d'activité ne change pas, que les services soient mutualisés ou non (le nombre de paies, de titres, de mandats, de recrutement... reste le même). Le maintien de deux entités juridiques distinctes implique des coûts fixes de fonctionnement (fonctionnement des instances municipales et communautaires, maintien de deux budgets distincts, impossibilité de « fusionner » les marchés et nécessité de réaliser des groupements de commande).

En revanche, des doublons peuvent exister sur deux fonctions : l'encadrement et les postes d'expertise. Mais les baisses d'effectifs liées à ces postes, dont le repositionnement en interne est complexe, sont soumises dans les faits au départ effectif des agents concernés. Par ailleurs, souvent les collectivités redéployent ces gains sur d'autres fonctions. Au mieux donc la mutualisation évite des créations de postes mais rarement une baisse nette.

Concernant les postes d'encadrement, on observe des effets contradictoires : une réduction de postes de directeurs généraux et directeurs, mais parfois un besoin de renforcer l'encadrement intermédiaire. En effet, la mutualisation aboutit à constituer des équipes plus nombreuses, travaillant pour plusieurs autorités ce qui renforce le besoin d'encadrement.

La mutualisation permet d'améliorer l'encadrement des services et la professionnalisation des agents pour faire face aux exigences du droit et à la complexité de l'action publique locale. La mutualisation permet de répondre à un besoin d'expertise croissant, notamment pour les petites communes, ce qui n'aboutit pas à une baisse d'effectifs.

Plusieurs bilans de la mutualisation évoquent comme coût celui de l'alignement par le haut du régime indemnitaire entre la ou les communes et l'EPCI. C'est également un argument évoqué pour ne pas mutualiser.

Il est utile de rappeler que les EPCI qui ont mutualisé dès le départ leurs services avec la ville centre ont adopté le même régime indemnitaire que la ville-centre en général et ne se heurtent donc pas à cette problématique. Si la ville-centre et l'EPCI ont le même régime indemnitaire aucun effet d'alignement ne se produit lors des transferts ou mises à disposition de service. La seule différence peut être l'existence dans une commune d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui ne peut être délibéré par un EPCI créé après la loi de 1984. Cette absence de différence dans les rémunérations est donc un facteur facilitant pour l'intégration communautaire.

Il est, par ailleurs, nécessaire de distinguer les cas dans lesquels une mutualisation a un effet automatique d'augmentation de la masse salariale des cas dans lesquels la mutualisation peut y conduire par choix de la collectivité.

Comme évoqué supra, le droit garantit le maintien de leur régime indemnitaire aux agents transférés, mais rien à ce jour n'impose une harmonisation de ce régime indemnitaire entre agents transférés et agents nouvellement recrutés par l'EPCI, soumis au régime indemnitaire de ce dernier.

Pour autant, les transferts et mise à disposition de personnel entraînent une comparaison des régimes indemnitaires entre agents au sein d'un même service et entre les communes et l'EPCI. Il est dès lors socialement difficile d'assumer de façon pérenne ces différences, surtout si elles concernent un nombre important d'agents sur des fonctions parfaitement comparables. De plus, cela conduit les services RH à gérer autant de régimes indemnitaires que de communes, régimes qui ne sont pas toujours parfaitement lisibles, et qui se trouvent figés dans le temps.

Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines

La mutualisation est souvent une opportunité pour améliorer la gestion des ressources humaines, notamment dans les communautés de communes qui regroupent des personnels autrefois très isolés dans les communes.

Les avantages identifiés sont nombreux :

UNE MEILLEURE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC par la constitution de services plus nombreux qui permettent de gérer le remplacement des absences, voire d'identifier une « équipe volante » ;

UNE PROFESSIONNALISATION DES AGENTS, souvent très polyvalents dans les petites communes et qui – par la mutualisation – peuvent se spécialiser ;

L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE FORMATION INTERCOMMUNAL (en général inexistant avant), à l'appui d'un partenariat avec le CNFPT, la mutualisation des besoins de formation permet en outre bien souvent d'organiser des stages sur place et de renforcer l'accès à la formation ;

LE DÉVELOPPEMENT des possibilités de mobilité et de reclassement à l'échelle d'un territoire ;

UN MOINDRE ISOLEMENT DES AGENTS (par la constitution d'un réseau de secrétaires de mairie par exemple et le recours à l'expertise juridique et comptable de l'EPCI) et le renforcement de leur encadrement (de nombreuses communautés de communes ont ainsi identifié des postes d'encadrement dans les services techniques) ;

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL (outils, vêtements, politique d'hygiène et sécurité), une communauté de communes a ainsi, avec le centre de gestion, élaboré un document unique avec l'ensemble des communes ;

L'OUVERTURE DE POSSIBILITÉS DE MOBILITÉ ET DE PERSPECTIVES PROFESSIONNELLES (l'EPCI permettant de dépasser les seuils démographiques définis par le statut pour la création de certains cadres d'emplois ou grades et offrant plus de postes d'encadrement) ;

LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DES POSTES notamment en zone rurale mais aussi dans le secteur médico-social où l'existence d'une structure plus solide avec d'autres professionnels est importante.

D'une manière générale, l'intercommunalité en zone rurale permet d'identifier une fonction ressources humaines, de la professionnaliser et donc d'améliorer sa gestion.

La mutualisation peut favoriser une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences partagée : il s'agit d'identifier les compétences et spécialité des agents des communes et de l'EPCI et les prochains départs en retraite pour conduire un schéma de mutualisation sur la base de ce diagnostic. Dans ce cadre, les centres de gestion ont un rôle à jouer pour accompagner les collectivités dans la démarche.

GRH: les conditions de la réussite des mutualisations

Source : mission IGF-IGA.



UN SCHÉMA AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

Pour inciter les acteurs à mutualiser et renforcer leur appropriation des outils, l'article 67 de la loi du 16 décembre 2010 a institué l'obligation pour le président d'un EPCI à fiscalité propre d'établir « *un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.* ».

Tant par son contenu que par son calendrier, le schéma de mutualisation comporte un lien explicite avec le budget de l'EPCI puisque le législateur a prévu que : « *Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant* ». Le schéma de mutualisation doit être concerté et soumis à la délibération des communes. Il est révisé annuellement et le cas échéant présenté avant le débat d'orientation budgétaire.

Le schéma de mutualisation doit être élaboré de façon coordonnée avec l'évolution du périmètre intercommunal le cas échéant. En matière de mutualisation, démarrer tôt permet de mutualiser plus et mieux. Il peut être très efficient de saisir l'occasion d'une réorganisation des structures intercommunales, par exemple en cas de fusion d'EPCI ou de modification des compétences...

Des objectifs larges

Le schéma de mutualisation doit être conçu par chaque EPCI, en liaison avec ses communes membres. Sa démarche d'élaboration comme son contenu doivent correspondre aux ambitions de son projet de territoire.

L'élaboration du schéma de mutualisation doit d'abord être conçue au service du projet communautaire. Une réflexion politique doit par conséquent guider les orientations de la démarche et assigner à la mutualisation des objectifs cohérents avec l'évolution envisagée pour le bloc communal. Plusieurs questions doivent alors être posées :

LE PÉRIMÈTRE DES COMPÉTENCES va-t-il évoluer ?

LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE ?

QUELS SONT LES PROJETS PRIORITAIRES ?

QUEL EST LE NIVEAU DE SERVICE attendu et l'évolution envisagée selon les domaines ?

QUELLES SONT LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ?

Le schéma doit avoir pour vocation, d'une part d'accompagner les évolutions du périmètre et des compétences de l'intercommunalité, voire de les faciliter et d'autre part, d'accroître l'efficacité et l'efficience des services déjà en place. Il doit être l'occasion d'un état des lieux des fonctions support de l'EPCI et des communes membres. La mutualisation n'est cependant pas limitée aux seules fonctions support même si elles ont un rôle structurant. En outre, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience à travers les mutualisations impose la suppression des doublons et le cas échéant la clarification ou le transfert de compétences selon les cas.

Enfin, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés.

Ce que doit contenir le schéma de mutualisation :

UN RECENSEMENT des mutualisations existantes entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres.

L'ÉTUDE des mutualisations nouvelles possibles.

Bonne pratique : Étudier systématiquement a minima l'opportunité de la mutualisation des fonctions supports suivantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. En fonction du degré d'intégration communautaire, élargir aux autres fonctions support.

Bonne pratique : Étudier la mutualisation de la gestion des ressources humaines et des achats en raison de leur effet d'entraînement. Ces domaines supposent cependant un degré fort d'intégration.

LA PRÉSENTATION de projets de mutualisations des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

UNE MESURE de l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

DES INDICATEURS de suivi et d'évaluation.

Et pour avoir un contenu ambitieux :

UNE REVUE DES COMPÉTENCES transférées et de la définition de l'intérêt communautaire.

Bonne pratique : ne pas détacher la gestion d'une compétence de la gestion de l'ensemble des équipements permettant son exercice.

UNE DIMENSION gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et des plans de formation à l'échelle intercommunale avec l'appui du CNFPT.

UN PÉRIMÈTRE LARGE (tous les établissements publics et les mutualisations infracommunautaires).

Bonne pratique : organiser une information systématique de l'EPCI sur les projets de mutualisation infra-EPCI afin de s'assurer que ces mutualisations seront mises en œuvre à l'échelle optimale et de garantir la cohérence des actions avec le schéma de mutualisation et permettre, le cas échéant, à d'autres communes d'y participer et à l'EPCI de diffuser les meilleures pratiques à l'échelle locale.

Une démarche concertée avec les communes et un processus continu

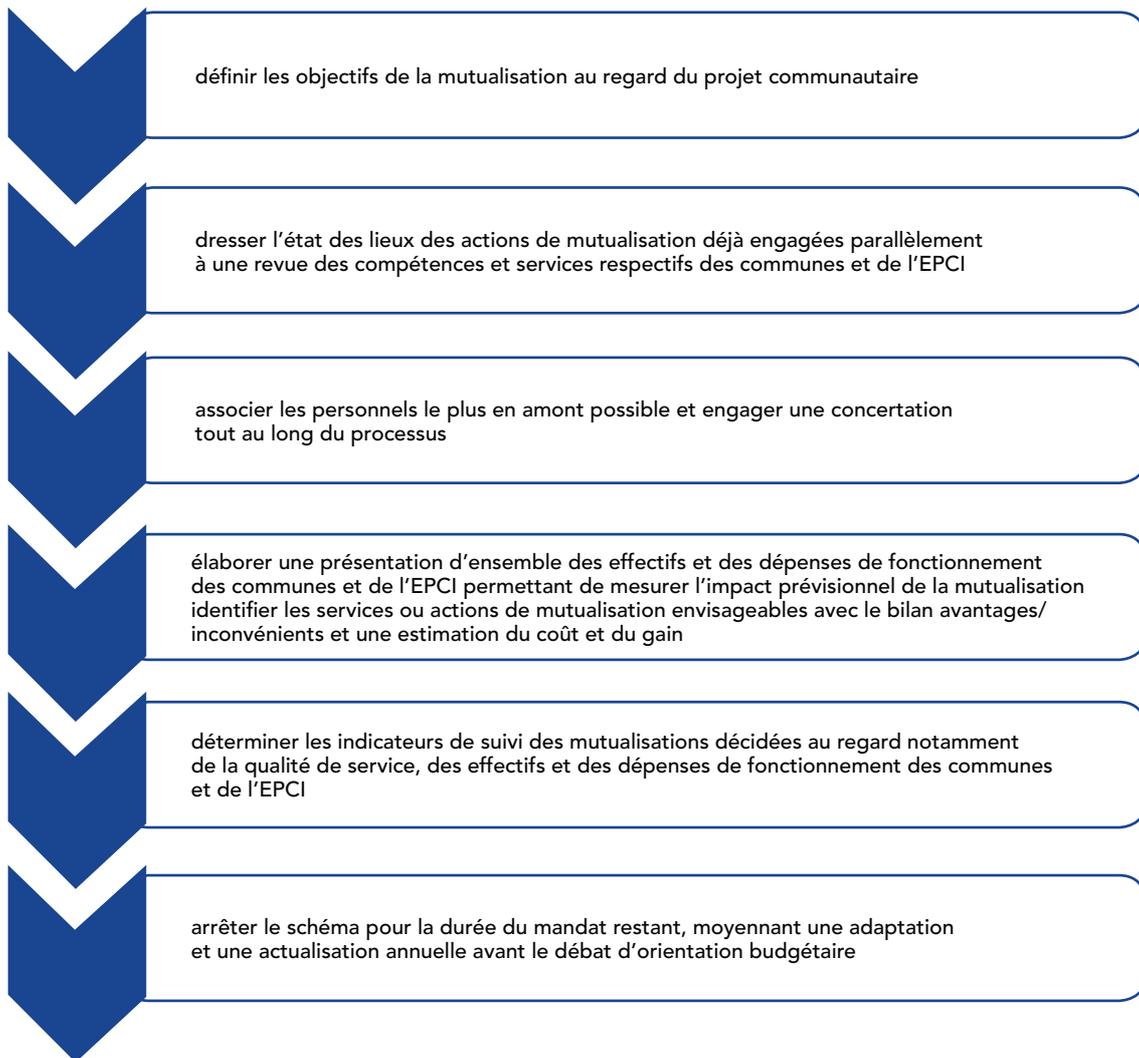
Les intercommunalités les plus mutualisées sont celles qui se sont constituées de façon intégrée dès leur création ou à l'occasion de leur transformation/fusion. À cet égard, la révision du schéma départemental de coopération intercommunale et l'élargissement des périmètres des EPCI, prévus par le projet de loi NOTRe peuvent constituer une opportunité de mutualisation à la condition que l'objectif soit partagé et intégré dans le nouveau projet communautaire comme un moyen de renforcer la cohérence de l'action et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. La mise en place d'un nouvel EPCI peut faciliter les délicates transitions et la mise en œuvre de l'organigramme définitif.

Parallèlement, la réalisation des schémas est une opportunité pour les communes d'étudier la pertinence de créer une ou des communes nouvelles. Dans le cadre de l'augmentation des périmètres des intercommunalités, la commune nouvelle peut en effet être un levier d'amélioration de la gouvernance du bloc communal.

D'après les bonnes pratiques, les principales étapes sont les suivantes :

Étapes de l'élaboration
du schéma de mutualisation

Source : mission IGF-IGA.



ON Y GAGNE QUOI ?

Des attentes renouvelées dans le contexte de la contrainte financière

Outre l'extension des services, la mutualisation est étroitement associée à la diversification des services proposés et donc la création de nouveaux services. Elle est fréquemment accompagnée d'une démarche communautaire (ou, le cas échéant, infra-communautaire) d'identification de besoins non couverts. Ainsi, 72,4 % des EPCI repèrent des besoins non couverts auxquels la mutualisation pourrait être une réponse.³

Si les mutualisations ont jusqu'ici été principalement mises en œuvre en poursuivant un objectif d'homogénéisation voire d'amélioration du service rendu aux usagers, la contrainte financière a fait évoluer les perceptions. 62 % des communes ayant répondu au questionnaire en ligne indiquent ainsi attendre des baisses des coûts des services mutualisés. Parmi celles-ci, 38 % considèrent que les mutualisations doivent générer des réductions de dépenses de personnel mais 62 % d'entre elles attendent des réductions de dépenses de fonctionnement hors personnel.

Les incitations financières à mutualiser

Le législateur est intervenu à trois reprises au sein de la loi de finances pour 2014 et de la loi MAPTAM pour inciter financièrement aux mutualisations entre les EPCI et les communes :

POUR LIMITER l'impact de la baisse des dotations pour les EPCI et les communes (mise à disposition de personnels ascendante ou descendante) ;

POUR MINORER l'attribution de compensation qui est déduite du CIF des EPCI (services communs) ;

POUR CRÉER un coefficient de mutualisation (services fonctionnels).

Il y a donc une volonté forte du législateur d'une part de neutraliser les flux de remboursement de MAD de personnels entre communes et EPCI, d'autre part, d'encourager à la mutualisation de certains services non concernés par les transferts : services communs ou services fonctionnels. La reconnaissance de flux croisés conduit le législateur à neutraliser leur impact.

³ Source : questionnaire en ligne de la mission IGA/IGF d'octobre 2014 – 134 répondants EPCI.

Incitations financières
à mutualiser

Élément de mutualisation	Prise en compte dans la DGF	Calcul effectué
Mises à disposition ascendantes et descendantes Article L. 2334-7; L5211-28 du CGCT	Contribution au redressement des finances publiques DGF des EPCI et DGF des communes	RRF du budget principal-produits des MAD de personnel dans le cadre de la mutualisation EPCI/communes
Réduction de la minoration du CIF par les dépenses de transfert (DSC, AC) L5211-30 L5211-4-2 du CGCT sur les services communs	CIF – DGF des EPCI (plusieurs dotations impactées utilisant le CIF comme critère de répartition)	Ratio entre - les recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert (mais prise en compte des services communs); - les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus).
Art. L5211-4-1 du CGCT	Part de la DGF ou multiplicateur Coefficient de mutualisation	Ce coefficient ne prend en compte que les mutualisations des services fonctionnels. Son application est renvoyée à un décret. Compte tenu de la difficulté de l'appliquer aux seuls services fonctionnels, sa modification est en débat pour tenir compte de toutes les dépenses de l'EPCI rapportées aux dépenses de l'ensemble du bloc communal.

Source : mission IGA-IGF,
CGCT, DGCL

Comment évaluer les gains des mutualisations ?

Plusieurs types d'économies peuvent être attendus des mutualisations : des réductions nettes de dépenses et des non-dépenses.

LES RÉDUCTIONS NETTES DE DÉPENSES

Les économies de masse salariale sont limitées dans un premier temps à la diminution des postes de direction et à la disparition, plus longue à produire des effets, ensuite des postes devenus vacants du fait de la suppression de doublons.

La maîtrise des frais généraux (logistique, automobile, contrats d'approvisionnement en flux, téléphonie, entretien de l'immobilier) permettent de réaliser des économies dès la première année, mais en revanche les montants se stabilisent assez vite. La mutualisation permet rapidement des économies sur des dépenses doublonnées, comme celles de fournitures, d'abonnements, de matériels et de prestations externes (communication).

LES NON DÉPENSES : DES ÉCONOMIES À APPRÉCIER PAR RAPPORT À UNE PRÉVISION DE TRAJECTOIRE DE DÉPENSES

La mutualisation des services, quelle que soit sa forme, permet d'éviter de nouveaux recrutements. À dépenses constantes, un EPCI peut faire face à un transfert de compétences. La qualité de service (extension du périmètre, diversification de l'offre, amélioration de la qualité de la prestation existante) peut également être assurée à coût constant.

LA MUTUALISATION EST UNE OPPORTUNITÉ DE RÉORGANISATION EN VUE D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA PERTINENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

La mutualisation est l'occasion de repenser l'organisation des structures, de les mettre en capacité d'interroger la nature des services proposés et de prioriser les investissements. Elle incite à effectuer une revue des activités et à entamer une démarche de rationalisation.

L'établissement d'un calcul de gains nets nécessite de prendre en compte trois facteurs. D'abord, un grand nombre d'EPCI ont connu des changements de périmètres : adhésion de nouvelles communes, fusion d'EPCI, transferts de nouvelles compétences ou redéfinition de l'intérêt communautaire, sans compter les décisions relatives au mode de gestion. Toute comparaison des budgets et dépenses doit donc « neutraliser » ces effets. Ensuite, les dépenses des collectivités augmentent sous l'effet de différents facteurs, sans lien avec la mutualisation. Bon nombre de marchés publics sont indexés sur l'inflation ou un indice d'évolution. La masse salariale évolue en fonction du point d'indice, des grilles indiciaires, des charges, de l'effet « noria », du volume de remplacements et de renforts ponctuels. Enfin, un service peut augmenter ou diminuer son activité et faire varier sa qualité.

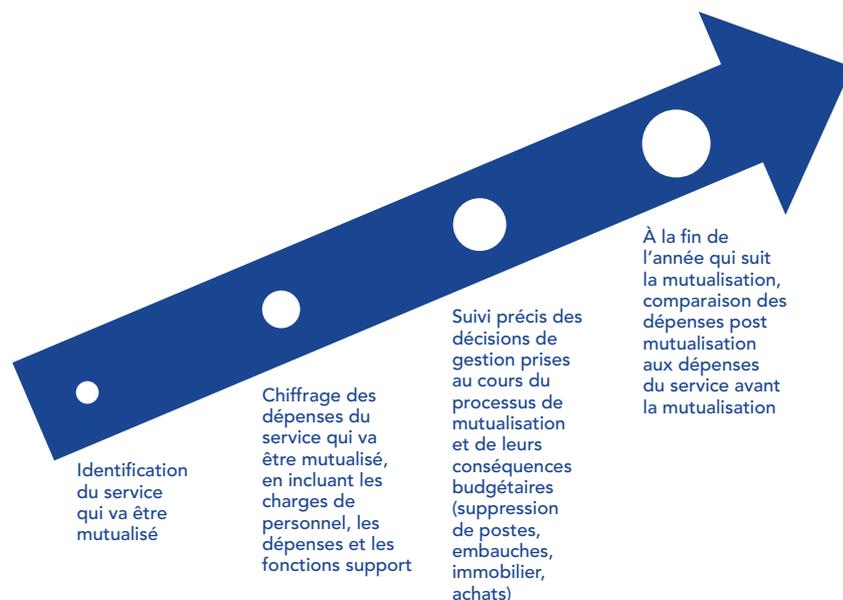
L'appréciation des économies associées à la mutualisation peut s'effectuer en utilisant une méthode avant/après souvent privilégiée par les collectivités locales qui ont tenté une évaluation des gains dans une optique de maîtrise de la dépense et synthétisée par les schémas ci-dessous.

Comment évaluer les gains liés aux mutualisations ?

Source : mission IGF-IGA.

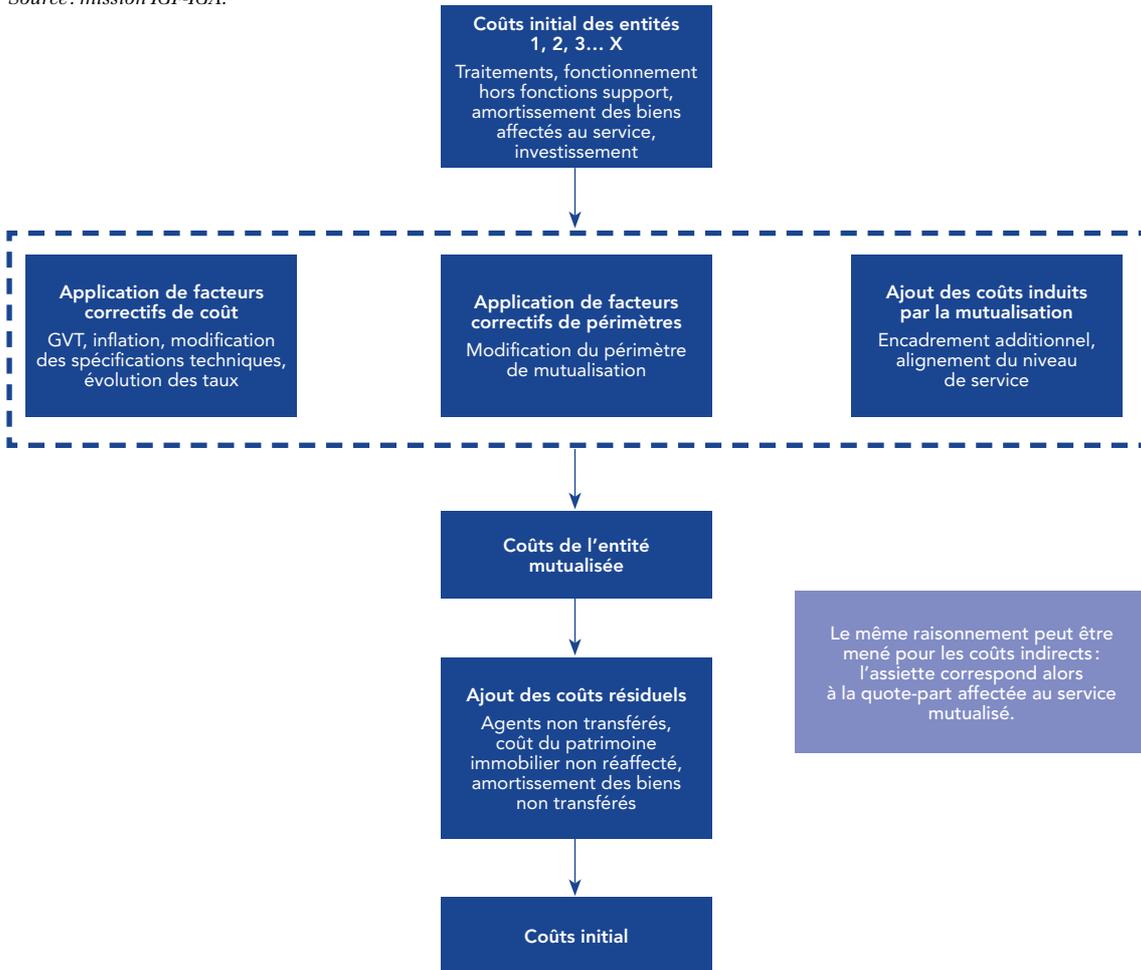


Les intercommunalités qui ont évalué les gains liés à la mutualisation sont peu nombreuses. Plusieurs modèles d'évaluation ont néanmoins été testés par des collectivités locales.



Proposition de méthode
de chiffrage des économies

Source: mission IGF-IGA.



Les processus de mutualisation génèrent des coûts qui viennent réduire les économies. Ces coûts sont de différentes natures et ont des effets de durées variables.

Synthèse des principales économies et surcoûts constatés

Economies et coûts comparés dans la mise en œuvre de mutualisations

	Économies	Coûts
Postes/effectifs	Diminution de postes au sein de l'encadrement supérieur (direction générale et directeurs) Diminution de quelques postes d'expertise A plus long terme, la rationalisation des processus peut permettre des gains.	Dans les communautés de communes notamment : amélioration du taux d'encadrement. Augmentation des demandes des communes, professionnalisation.
Autres éléments de masse salariale		Alignement des régimes indemnitaires Alignement des avantages sociaux par le haut
Locaux	Rationalisation des espaces	Déménagement pour regrouper les services, travaux.
Systèmes d'information	Gain sur les marchés informatiques notamment pour les achats de logiciels et de serveurs et le matériel bureautique	Coûts de transition : uniformisation des logiciels, câblage, mise à niveau des serveurs...
Téléphonie	Renégociation des marchés	
Logistique, moyens généraux	Renégociation des marchés et optimisation des matériels (exemple : diminution du parc auto).	
Matériel technique	Optimisation de l'utilisation du matériel. A terme, rationalisation des achats.	

Source : Mission.

(...)

Les collectivités locales, de plus en plus friandes de logiciels de gestion

Dossier réalisé par Shana Levitz

Depuis plusieurs années, les logiciels de gestion abondent dans les collectivités locales, les aidant à organiser et structurer plus aisément leurs services et missions. L'offre étant devenue pléthorique, un retour sur les succès et nouveautés du secteur sur fond de conseils d'experts paraissait s'imposer. Une enquête au cœur du marché.

p. 56 • Les bénéfices

p. 57 • Les limites

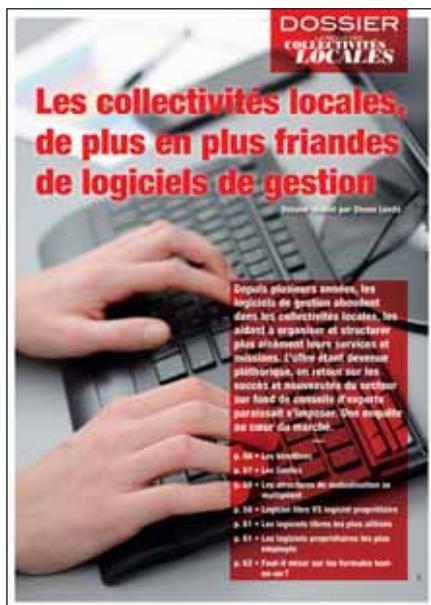
p. 58 • Les structures de mutualisation se multiplient

p. 58 • Logiciel libre VS logiciel propriétaire

p. 61 • Les logiciels libres les plus utilisés

p. 61 • Les logiciels propriétaires les plus employés

p. 62 • Faut-il miser sur les formules tout-en-un ?



Elle n'a pas encore clos son premier semestre que, déjà, 2015 se profile pour devenir l'indubitable année du digital dans l'Hexagone. French Tech, grand plan numérique pour l'école et la République, innovations... Les projets informatiques se multiplient au sein de l'administration française. Loin d'être étrangères à cette tendance, les collectivités locales sont aspirées en son sein. En les poussant de façon réglementaire à se dématérialiser davantage, via notamment le récent passage au PES V2, l'État les a lentement orientées à embrasser le concept de *smart cities* (villes intelligentes), nouvelle grille du fait urbain. Une notion qui répond à un triple objectif : améliorer la qualité de service des municipalités tout en satisfaisant les administrés et en réduisant les dépenses dans un contexte de disette budgétaire. « *Les collectivités ont été incitées à la dématérialisation par obligation réglementaire sur tous les dispositifs de transmission de factures avec les différents organes officiels. Ce qui les a obligées à se mettre en conformité. Mais il faut savoir tirer parti et bénéficier d'une réglementation, ne pas seulement la voir comme une contrainte et en profiter pour en faire une force* » précise Patrick Hett, président directeur général de Kimoce. Un postulat que de nombreuses villes ont convenablement intégré, se créant des opportunités d'évolution et s'arrachant aujourd'hui les logiciels dédiés pour améliorer et affiner la gestion de leurs communes.

Il existe ainsi, à ce jour, une quantité pharamineuse de logiciels de gestion,

majoritairement métiers mais pas seulement, répondant aux besoins des collectivités locales et facilitant le quotidien des différents services municipaux. Des applications pour la finance (comptabilité, gestion de la dette, gestion des biens...), pour le personnel (gestion du personnel, paies, absences, visites médicales...), pour les administrés (élections, cimetière, état civil, recensement militaire, gestion des salles...), pour l'enfance (cantine, activités périscolaires, pointage...) et pour l'administration (environnement du système d'information, messagerie, portail citoyen...).

Les bénéficiaires

« Nous constatons maintenant depuis quelques années que, au-delà de l'aspect réglementaire d'achats, les collectivités com-

encent réellement à se poser la question sur comment acheter au meilleur coût. Pas forcément au meilleur prix mais vraiment quelles sont les meilleures solutions » note Patrick Hett, président-directeur général de Kimoce. Car en effet, un logiciel de gestion finement choisi, et tout aussi bien maîtrisé, offre des gains de productivité incontestables. « *Avec les collectivités, nous travaillons beaucoup dans nos logiciels sur la gestion de patrimoine, l'entretien des infrastructures, que ce soit de l'immobilier ou des sujets plus techniques comme de la signalisation routière ou des structures d'assainissement. Il faut savoir que de nombreuses communes ne possédaient pas, jusqu'alors, de cartographies de leur patrimoine. Or, bien gérer c'est anticiper. Les gains en termes de maintenance, de préventives et de curatives ramènent de réelles optimisations, qui peuvent être encore plus maximisées par de*



Un logiciel de gestion bien choisi offre des gains de productivité incontestables.

la mobilité et des nouvelles technologies » indique Patrick Hett. « On pourrait ainsi songer à un agent technique municipal, en déplacement dans sa ville avec une tablette, qui pourrait directement prendre en photo un élément problématique tel qu'un creux dangereux sur une route, le géolocaliser et le transmettre au service communal compétent qui géolocalisera, de son côté, l'équipe à faire intervenir de façon urgente pour régler l'anomalie, réparer le dysfonctionnement » poursuit-il. Des logiciels qui permettent finalement de regrouper l'ensemble des fonctions supports contenues dans une collectivité pour faciliter la gestion ou développer et améliorer les services rendus aux usagers.

Les limites

« Aujourd'hui le secteur public est mis sous haute pression avec des contraintes budgétaires énormes, qui nécessitent invariablement de travailler sur des facteurs d'économies et sur de meilleures façons de gérer » observe Patrick Hett de Kimoce. Or, l'acquisition de logiciels de gestion représente un coût non négligeable, particulièrement impactant pour une collectivité. Lorsqu'elle souhaite s'en pourvoir, elle doit tout d'abord s'acquitter du prix du logiciel, du tarif de sa licence en renouvellement et des éventuels contrats de services souscrits (maintenance, assistance technique...). Sans compter les éventuelles évolutions de la solution informatique qu'il est également nécessaire d'acquérir pour disposer d'une version actualisée et non obsolète. « J'ai l'habitude de dire qu'avec les éditeurs de logiciels nous ne contrôlons absolument pas nos dépenses. Parfois ils frappent à notre porte pour nous demander de passer à la caisse, parfois pas » explique François Raynaud, responsable du développement mutualisé au sein de la direction information et télécommunications de la ville d'Arles et contributeur pour *openMairie*. « J'ai par exemple deux éditeurs qui sont venus me voir récemment, l'un pour me proposer sa nouvelle version à 30 000 €, l'autre pour tout changer moyennant 7 000 €~8 000 € » rajoute-t-il. L'éditeur Kimoce se veut rassurant : « Une petite commune sera toujours exposée à des coûts plus importants que le serait une collectivité territoriale ou une communauté de communes. Pour notre part, nous nous positionnons sur un véri-



Patrick Hett, président directeur général de Kimoce.

05

table retour sur investissement. Il faut pouvoir identifier en combien de temps l'achat a été finalement amorti. Or, par rapport à ce que nous évaluons, nous sommes dans des coûts d'amortissement qui varient entre 18 mois et 2 ans » pointe Patrick Hett, PDG de la société.

Autres limites d'importance à l'utilisation des logiciels de gestion, le matériel informatique qu'ils nécessitent, toutes les communes ne sont en effet pas suffisamment équipées pour pouvoir accueillir les solutions numériques, et le trouble jeté par la trop grande technicité de certaines applications. « Le maillon faible des logiciels de gestion est qu'ils intiment de façon quasi automatique de la formation et de l'assistante technique » souligne François Raynaud, responsable du développement mutualisé au sein de la direction information et télécommunications de la ville d'Arles et contributeur pour *openMairie*. En effet, la trop grande complexité des logiciels de gestion les rend parfois très difficiles d'accès pour les agents municipaux.

Un frein sur lequel les éditeurs travaillent d'arrache-pied. « Nous oeuvrons avec des ergonomes. Nous ne pensons pas à la solution sur son aspect technique mais avant tout sur sa facilité d'utilisation » souligne Patrick Hett de Kimoce. « Nous avons constaté qu'entre les ingénieurs qui développaient les applications avec des spécificités et contraintes techniques et la réalité d'utilisation au quotidien il pouvait exister un large fossé. Aujourd'hui nous travaillons en cocreation en intégrant totalement nos clients dans la création de nos produits afin qu'ils interviennent sur les détails qui les gênent ou émettent des propositions pour que les logiciels deviennent plus intuitifs » poursuit-il.

Ainsi, lorsqu'un logiciel de gestion se révèle invariablement compliqué, des sessions de formation deviennent incontournables. Des phases d'apprentissage qui, en fonction de l'organisation interne ou externe, représentent un coût supplémentaire pour une commune. « Le tarif des formations fait parfois pâli-

► En moyenne, un formateur standard et indépendant de tout éditeur est rémunéré 600 €-700 € la journée. Or, lorsque les éditeurs envoient leurs propres formateurs cela peut monter jusqu'à 1 500 € la journée. C'est un tarif délirant mais qu'on est contraint d'assumer car seul l'éditeur connaît son logiciel. Cela n'a plus rien à voir avec la rémunération du service indiqué ou selon la qualification de la personne envoyée. C'est trop excessif » s'indigne François Raynaud.

Les structures de mutualisation se multiplient pour maîtriser les coûts

« La notion de mutualisation peut être très intéressante dans le cadre des collectivités et communautés de communes. Acheter ensemble permet d'acheter plus au meilleur coût » observe Patrick Hett de Kimoce.

Acheter ensemble permet d'acheter plus au meilleur coût

En effet, mutualiser permet aux villes de se rassembler pour obtenir à un meilleur tarif des solutions qualitatives. Le procédé offre également aux plus petites collectivités de bénéficier de ressources auxquelles elles n'auraient jamais pu prétendre individuellement. « Lorsque nous avons créé l'association il y a 25 ans, nous avions pour but d'aider les communes qui ne disposaient pas de services informatiques à s'équiper. Ce fut la première étape. Aujourd'hui, nous sommes un service informatique mutualisé de 700 collectivités locales. Nous sommes les intermédiaires entre elles et les éditeurs » explique Emmanuel Vivé, directeur général de l'Adico, Association pour le développement informatique des collectivités de l'Oise. La structure intervient sur trois domaines : la partie assistance à l'utilisation de logiciels d'éditeurs, le matériel informatique en sous-traitance sur l'acquisition, l'installation et la maintenance, et enfin la formation, au travers notamment de l'école de secrétaires de mairie créée. « Aujourd'hui, je ne vois pas comment, par rapport à certaines problématiques, une collectivité pourrait appréhender tous ces sujets informatiques sans mutualiser. On a réalisé une enquête en fin d'année qui nous a démontré que grâce à

Une quarantaine de logiciels de gestion libres via openMairie

OpenMairie est une communauté rassemblant 80 développeurs et contributeurs (parmi lesquels des agents municipaux des villes de Vitrolles, Istres, Noisiel ou Les Pennes Mirabeau...) plus de 10 sociétés de services en logiciels libres (atReal, ICM Service, APITUX, jmb concept...) et près d'une dizaine de partenaires publics (Adullact — Association des développeurs des collectivités, Megalis, Association des maires de Haute-Savoie...). Sa vocation est d'offrir aux communes l'accès à un framework dans lequel il est possible de télécharger et d'interfacer une quarantaine d'applications et logiciels de gestion, qui se veulent simples, faciles de maintenance et rapides d'appropriation.

François Raynaud, contributeur pour openMairie et responsable du développement mutualisé au sein de la direction information et télécommunications de la ville d'Arles : « OpenMairie a pris d'abord naissance dans la ville d'Arles, dans le cadre d'un groupe de travail que nous avons avec l'Adullact pour mettre en place le logiciel openElec. Nous nous sommes servis d'un framework qui est en réalité un cadre de travail, un système, qui permet d'organiser le code PHP (code de programmation permet-

tant de créer des pages HTML. Ndlr) autour d'un choix de composants de manière à favoriser la mise en œuvre d'un patrimoine commun d'applications développées de manière homogène. Arles a ensuite déposé une licence GPL (pour logiciels libres. Ndlr) pour le framework et openElec. Nous avons, dans la foulée, ouvert un site Internet, openMairie, afin que toute collectivité intéressée puisse disposer de notre conception.

Ainsi, pour résumer, OpenMairie répond à une démarche de connexion entre applications métier et autres dans le système d'information. Le fait de posséder nos propres applications en logiciels libres nous permet de les intégrer sans obstacle dans notre système d'exploitation. Cela paraît complexe mais c'est en fait très simple. C'est comme si nous avions un tableau avec diverses applications métiers en cases horizontales, et que nous avons dans les cases verticales des fonctionnalités qui les recoupent et les traversent toutes nécessairement, telles que le SIG, le système d'information géographique, la gestion financière, la gestion électronique de documents, le parapheur électronique, la messagerie et enfin les transferts sur notre bureautique ».

la mutualisation, l'État avait réussi à faire passer plus facilement certaines réformes et projets de dématérialisation. Et que justement, les territoires présentant des structures mutualisées s'étaient adaptés plus aisément aux changements » rajoute-t-il. Ainsi, sur le projet réglementaire tiers de transmission, l'Adico n'investit que 7 000 € par an contre des montants qui auraient dû se révéler exorbitants pour des collectivités individuelles.

Logiciel libre VS logiciel propriétaire

En pôle position sur le logiciel libre et l'open source, le secteur public s'est montré très proactif sur sa diffusion et sa propagation. Ainsi, selon les dernières estimations de 2011, près de 19 % du budget informatique de l'administration fran-

çaise y étaient consacrés, générant une recette de plus de 1,2 Mde. Un chiffre qui a dû vraisemblablement grimper en flèche en 4 ans.

Concrètement, le logiciel libre, de quoi s'agit-il et pourquoi l'administration française s'y intéresse-t-elle ? « Le logiciel libre est apparu très récemment dans les collectivités. Il se distingue par son mode SaaS dit en langage technique (software as a service), ce qui signifie qu'il ne fonctionne qu'en full web. Il est installé sur des serveurs distants plutôt que sur les ordinateurs de la commune. Il est donc entièrement apte à servir tout ce qui est intérêt de mobilité, facilité d'accès et intercommunalité » présente Antoine Coehlo, gérant d'ICM Service. Son premier grand avantage se situe indéniablement dans son modeste coût d'acquisition, bien moindre comparé à des logi-

ciels propriétaires. « Une grande partie du développement des logiciels libres est souvent financée en tout ou partie par de grands réseaux publics. Ils sont donc libres, disposent d'une licence gratuite et ne se restreignent pas à un certain nombre d'utilisateurs et de postes. Ce qui permet d'accéder à une souplesse supplémentaire en termes de mobilité, d'organisation et de performance » rajoute-t-il. Ainsi, dit plus simplement, un logiciel est défini comme libre lorsqu'il peut être utilisé, modifié et redistribué par la personne qui l'a acquis car sa licence n'est justement pas protégée. On compte parmi les logiciels libres célèbres Mozilla Firefox, Mozilla Thunderbird, Open Office ou encore VLC. « Du fait de la typologie de sa licence singulière, l'acquisition d'un logiciel libre se fait 30 % moins cher qu'un logiciel propriétaire » souligne Antoine Coehlo d'ICM Services.

« L'essence du logiciel libre, de par son code ouvert, est l'interopérabilité et la maîtrise des systèmes d'information. Il est donc possible de communiquer avec d'autres logiciels sans restrictions. Ce qui n'est pas le cas avec les logiciels propriétaires qui s'in-

La ville d'Arles vante les bienfaits du logiciel libre



François Raynaud, responsable du développement mutualisé au sein de la direction information et télécommunications de la ville d'Arles.

« Notre réflexion au départ, lorsque nous nous sommes tournés vers le logiciel libre, était avant tout financière. Nous cherchions réellement à faire des économies. Nous avons procédé à quelques calculs, constatant que de passer tous nos logiciels en libre nous ferait économiser près de 750 000 € sur 800 postes et 700 serveurs. En 5 ans, nous ne sommes parvenus pour l'instant qu'à basculer 60 % de nos logiciels en libre, et arrivons à 450 000 € d'économies. Une somme à relativiser puisque depuis la montée en flèche des logiciels libres, les prix des licences des logiciels propriétaires ont beaucoup baissé. Du coup,

nos valeurs de référence, lorsque nous avons évalué le capital que nous pourrions sauvegarder, sont quelque peu faussées. Les hypothétiques 750 000 € que nous prévoyions de réaliser devraient en réalité plus tourner autour de 600 000 € voire moins. Quoi qu'il en soit, cela nous a aidé à enclencher une dynamique. Nous avons ensuite directement choisi tous nos nouveaux logiciels en libre, comme le GED, Gestion électronique de documents, avec Alfresco, ou encore le CMS, outil de gestion de contenus, avec WordPress. Aujourd'hui sur 70 logiciels métier dont nous disposons sur notre collectivité, un peu plus de la moitié est en libre ».

terfacent de façon exclusive. Par exemple, si vous prenez le logiciel X de la société A, vous êtes obligé de prendre également le logiciel Y de la même entreprise ou d'une autre société

partenaire pour que tout le processus fonctionne complètement et efficacement » explique François Raynaud, responsable du développement mutualisé au sein de la ►



DF Emmanuel Vivé, directeur général de l'Adico.

► direction information et télécommunications de la ville d'Arles et contributeur pour openMairie. « Le marché était, jusqu'à l'apparition du logiciel libre, relativement fermé et captif avec pour chaque logiciel métier à peine 3 voire 4 sociétés de services dont une, à chaque fois, qui cannibalise les autres » poursuit-il.

Les éditeurs de logiciels propriétaires ont aujourd'hui été contraints de revoir les tarifs de leurs licences à la baisse

Si les logiciels libres semblent aujourd'hui représenter une source d'économies indéniable, les logiciels propriétaires n'en sont pas moins attractifs pour autant. Bien au contraire. Ne serait-ce tout d'abord de par leur qualité. « Les éditeurs propriétaires sont depuis très longtemps présents sur le marché, ce sont des experts, des spécialistes, qui connaissent parfaitement les différents métiers au sein d'une collectivité et savent comment l'accompagner au mieux. Les éditeurs de libre manquent encore d'expérience et de savoir-faire » reconnaît François Raynaud. De plus, les éditeurs propriétaires ont développé de véritables compétences commerciales auprès des communes de l'Hexagone et n'hésitent pas à aller régulièrement les démarcher

pour leur proposer leurs offres. Une aptitude et une structure marketing dont les éditeurs de logiciels libres ne sont pas toujours pourvus. Gros avantage toutefois de l'apparition du logiciel libre et de

sa montée en puissance, les éditeurs de logiciels propriétaires ont aujourd'hui été contraints de revoir les tarifs de leurs licences à la baisse afin de se révéler plus concurrentiels.



Biot, première ville française à avoir totalement dématérialisé les inscriptions périscolaires

Sophie Faure, responsable finances pour la ville de Biot

« À ce jour, la ville de Biot est la seule commune française à avoir dématérialisé la totalité de ses inscriptions périscolaires. Le projet de 2009, portant sur la création du Guichet unique (GUPIL) et l'ouverture de l'Espace famille, a été enrichi au fil du temps par la ville qui a finalement étendu les activités concernées à la petite enfance et aux activités culturelles en 2010. La volonté de la municipalité est de s'engager dans une démarche de développement durable et de modernisation des services. Pour cela, l'Espace famille

mis en ligne permet de simplifier les démarches administratives des foyers, de faciliter le paiement des factures en ligne, et d'offrir un nouveau moyen de communication aux familles. La réussite de ce projet se traduit entre autres par la dématérialisation complète des pré-inscriptions aux activités périscolaires. En effet, la majorité des familles se connecte sur son Espace famille et inscrit ses enfants aux activités proposées (accueil du matin, du soir, du mercredi, étude surveillée, centre de loisirs, séjours, cantine, ...). Pour les fa-

milles non équipées d'Internet, des bornes multimédia sont accessibles en mairie. Elles peuvent également effectuer leurs démarches sur l'Espace famille avec l'aide d'un agent si besoin.

Les impacts dans la gestion administrative des services municipaux ont rapidement pu être mesurés : gain de temps pour les services, meilleure organisation interne, diminution des coûts notamment sur l'envoi des factures papier, optimisation des ressources et développement durable ».

Les logiciels libres les plus utilisés

OpenOffice d'Apache est une suite bureautique totalement gratuite offrant de grandes capacités d'économies. Elle est composée de 6 logiciels : *Writer* pour le traitement de texte, *Calc* pour le tableur, *Impress* pour la présentation de documents, *Base* pour la base de données, *Draw* pour le dessin et *Math* pour les équations mathématiques.

OpenElec est un logiciel développé par la communauté *openMairie*. Au-delà de permettre la saisie des inscriptions, des modifications et des radiations électorales, l'application offre la gestion des mentions « centre de vote » et « mairie europe », la gestion des procurations, des cartes en retour, du jury d'assises, des transferts avec l'INSEE (import des inscriptions d'office, import des radiations, export des mouvements) mais également les éditions des cartes électorales, d'étiquettes de propagande, des listes (émargement, registres de procuration...). Un logiciel qui a obtenu un prix lors des Trophées Libres de 2006 et qui a été particulièrement utilisé lors des dernières élections départementales de mars 2015.

Logilibres ePM d'ICM Service se destine à la gestion de la police municipale. Il offre un accès direct aux ressources externes (Service Public.fr, Ficado, douanes, avis de recherche...), permet d'organiser et de structurer toutes les activités des forces de police (main courante, affaire, objets, OTV, fourrière, animaux...), gé-



openCimetière est un logiciel libre de gestion des concessions funéraires.

© rayman7

nère et sauvegarde un flux d'informations des sites publics, édite des tableaux de synthèse réglementaires avec lien dynamique aux articles de Légifrance, apporte gestion et organisation des données par catégories (modèles, formulaires, courriers, arrêtés municipaux...), dispose d'un moteur de recherche intégré et des nouveaux outils de communication (SMS, mails, géolocalisation...), accède de façon sécuritaire à tout ordinateur et

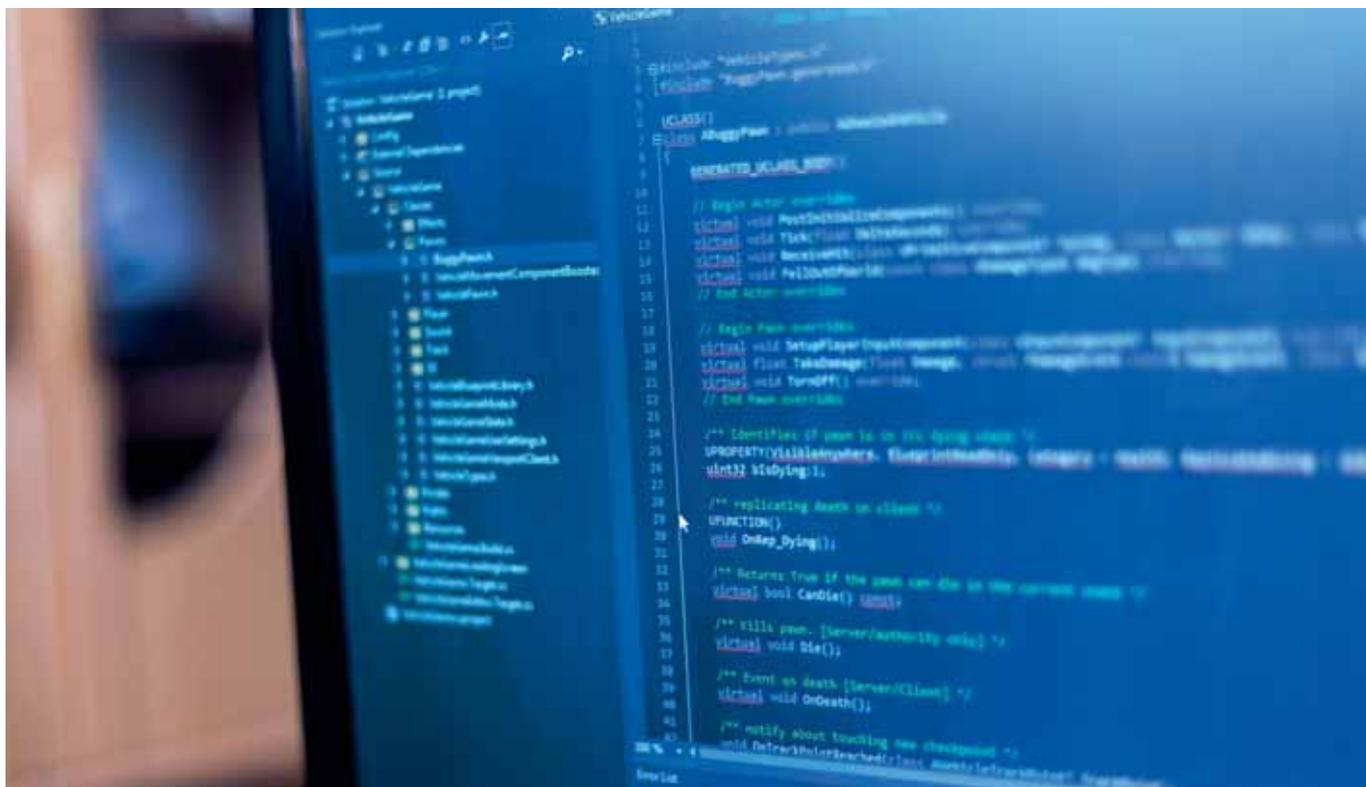
appareil mobile connecté à Internet et s'interface avec tous les logiciels de gestion libres *openMairie* (*openCimetière*, *openFoncier*, *openCourrier*...)

Les logiciels propriétaires les plus employés

État-Civil de JVS Mairistem permet la gestion de l'état-civil en conformité avec la déclaration simplifiée. Il propose actes,



gf Souvent, les collectivités sont amenées à souscrire des contrats de services.



DR

mentions, tables et documents annexes et est homologué par l'INSEE.

E.magnus RH de Berger-Levrault est un progiciel de paie et de ressources humaines conforme aux normes de la Fonction publique territoriale sans nécessité d'adaptation ou de paramétrage. Il produit les états déclaratifs en conformité

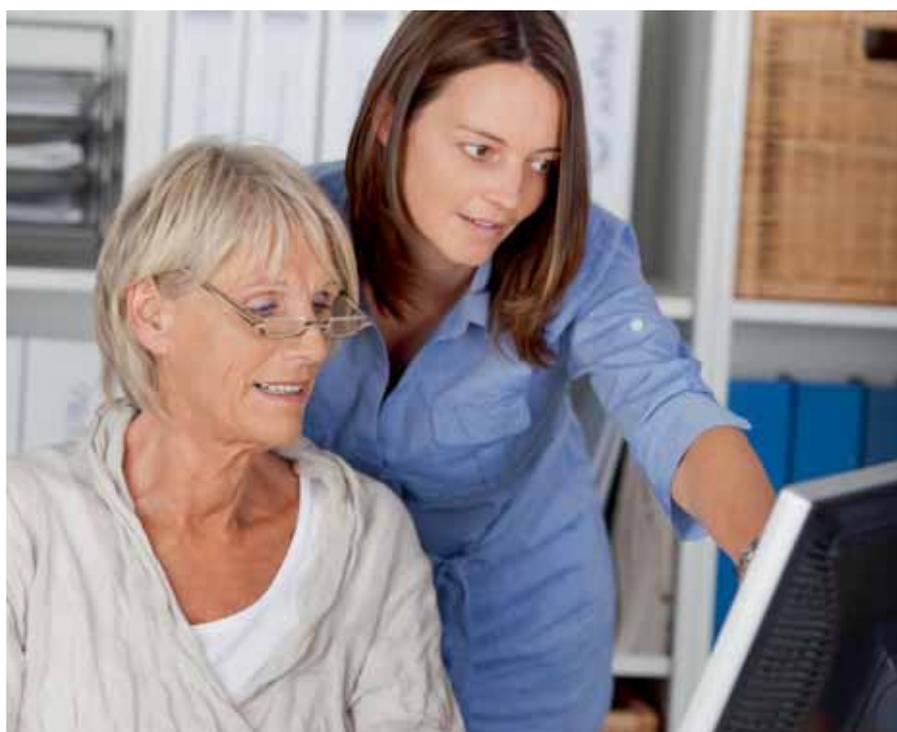
avec la législation et permet de réaliser des états personnalisés. Toute la réglementation est embarquée et directement mise à jour par Internet. Des flux RSS tiennent les usagers informés, en temps réel, des évolutions.

Les *Parents Services* de Mezcalito est une application *full web* dédiée aux collec-

tivités. Elle permet de gérer les présences des enfants lors des activités (cantine, garderie, temps d'activité périscolaire...) et offre le paiement de factures par carte bancaire (compatible Systempay, Tipi, Tipi régie) directement sur la plateforme d'accès personnalisée et sécurisée.

Faut-il miser sur les formules « tout en un » ?

Pour répondre à l'appétit de plus en plus important des collectivités locales à l'égard des logiciels de gestion, certains éditeurs ont conçu des formules « tout en un » packagées dans lesquelles se côtoient une myriade d'outils informatiques d'accompagnement jugés essentiels aux missions municipales quotidiennes. C'est ainsi le cas de JVS Mairistem, un des leaders sur le marché français, qui propose deux offres : *Horizon Villages On-line* pour les communes de moins de 2 500 habitants et *Millésime On-line Integral* pour les villes de plus de 2 500 habitants. Les deux solutions reposent sur un contrat de trois ans renouvelable avec paiement d'une redevance annuelle. Elles mettent à disposition une logithèque de plus de 40 applications couvrant l'ensemble des compétences communales, dédient un chargé de clientèle joignable à tout moment pour l'assistance et la formation,



DR

Assistance et formation s'avèrent nécessaires pour l'utilisation de certains logiciels.



« Multiplier à outrance les éditeurs et les produits peut générer des problèmes »

La ville de Romans-sur-Isère, dans le département de la Drôme en région Rhône-Alpes, s'est dotée des logiciels Espace Citoyens et Virtuose Agents GRC — Gestion de la relation citoyen, de l'éditeur Arpège.

Marc-Antoine Gastoud,
directeur général des services

« Lorsque la direction Organisation, qualité et systèmes d'informations a recherché les éditeurs en capacité de nous fournir les logiciels dont nous avons besoin, le nom d'Arpège est arrivé immédiatement. Multiplier à outrance les éditeurs et les produits peut générer des problèmes de maintenance et des anomalies avec les différents interlocuteurs pour les équipes qui sont en charge de la mise en œuvre et du suivi de l'ensemble. Nous avons donc essayé de trouver un juste équilibre. Le Pôle Mairie + est un nouveau service qui répond à une volonté politique de modernisation de l'organisation de la vie publique locale et surtout d'amélioration continue du service public que l'on rend aux administrés. Tout ce qui se gère, parce que les personnes le souhaitent, de manière dématérialisée, permet aux conseillers « relation usager » ou aux mairies annexes

de consacrer plus de temps aux personnes qui souhaitent continuer à venir physiquement ».

Marie Duplisson,
conseillère « relation usager »
pour la ville de Romans-sur-Isère

« Avant, nous avons un simple espace accueil à l'hôtel de ville qui orientait les usagers entre les différents services que ce soit l'état civil ou l'Espace famille. Le nouveau pôle Mairie + se découpe en trois parties. Un pôle téléphonique pour réceptionner les appels des usagers, un back office pour traiter leurs demandes, et un pôle physique pour accueillir les administrés, réceptionner leurs documents ou traiter en face à face leurs demandes. Ces trois postes sont reliés et pilotés par le logiciel Virtuose Agents. Il est vraiment complet. Il peut être utilisé dans tous les sens. La personne qui ne souhaite pas se déplacer nous contacte par téléphone et

nous explique son problème. En fonction de sa typologie, Virtuose Agents propose plusieurs catégories. Elle peut également nous transmettre un message par email, qui sera alors traité à l'écrit. Enfin, dernière solution, elle se déplace jusqu'à nous et nous entrons dans le logiciel ensemble. Le grand avantage de Virtuose Agents est que, peu importe à quel poste nous nous trouvons, à l'accueil, au back office ou au front, nous pouvons répondre à la sollicitation de l'utilisateur en le tenant au courant de la réponse, positive ou en attente, de sa demande. C'est un logiciel très facile d'utilisation, même sans avoir eu de formation. Il est simple, intuitif, et les demandes sont effectuées de façon automatique. C'est une véritable évolution métier pour les agents municipaux qui trouvent cela, de plus, gratifiant, d'observer les citoyens satisfaits de ne plus avoir à se perdre entre les différents services. Ça engendre une bonne ambiance de travail qui est très plaisante ».

comprennent la mise à jour des logiciels et le service après-vente, et sont en capacité de fournir, sans frais additionnels, du matériel informatique (ordinateur, serveur, imprimante...) en cas de besoin.

Plus en détails, *Horizon Villages On-line* équipe à ce jour plus de 14 000 collectivités locales sur le territoire national. Les logiciels que la formule inclut se concentrent aussi bien sur la gestion financière (comptabilité M 14, M 49, M 4x, M 1/5/7, M 22, préparation et simulations budgétaires, édition des budgets et maquettes, gestion de la dette, gestion des biens, interface Helios, protocole PES...) que la gestion des administrés (gestion électorale, scrutins électoraux, population, recensement militaire, actes d'état civil, module d'intégration des registres numérisés, liaisons DGI et INSEE, cimetière, cadastre, location de salles, foyer-logement, gestion électronique de documents administratifs, publi-postages et gestion des personnalités, gestion des demandes...) ou des outils de travail col-

laboratifs (messagerie, partage de fichiers, agendas collaboratifs...). « Une ergonomie facile à vivre, un look agréable, plein d'astuces et de nouvelles fonctionnalités, c'est d'abord ça les logiciels Horizon Villages On-line. Toutes les applications sont 100 % compatibles avec la dématérialisation. Elles répondent à toutes les normes d'échange avec les autres administrations et peuvent être rendues accessibles depuis un portail Intranet-Internet pour proposer des services et fonctionnalités très étendus aux citoyens et en interne, au sein de la collectivité » se félicite JVS-Mairistem.

De son côté, *Millésime On-line Integral* (disponible pour mairie ou intercommunalité) est, à ce jour, utilisé par plus de 10 000 collectivités et communautés de communes. Hormis les logiciels découverts précédemment, à titre d'exemples, dans *Horizon Villages On-line*, la formule comprend tout aussi bien des outils informatiques de facturation (facturation multi-services — OM, activités, AFR..., gestion des activités, quittancement, liai-

son ROLMRE + BDF, suivi des encaissements...), que de gestion documentaire (gestion du courrier, gestion des délibérations, gestion documentaire, gestion de fichiers, E-Formul — formulaires administratifs, E-personnalités — publi-postage...) ou de ressources humaines (paies et indemnités, DADS-U/DUCS, dématérialisation des paies, carrières et arrêtés, absences, Compte épargne temps, Intranet congés-absences, notation, formation, visites médicales, simulation financière, bilan social...). Les collectivités peuvent utiliser « tous les logiciels dont elles ont besoin, sans passer de nouvelles commandes, par une simple demande auprès de leur chargé de clientèle. Les licences Oracle sont incluses, ainsi que le nouvel environnement on-line de JVS-Mairistem. Nos clients reçoivent automatiquement toutes les mises à niveau, sans se poser de questions, sans se demander si tous les logiciels sont couverts et si leur contrat de maintenance est toujours valide » précise la société. ~

Shana Levitz

GESTION

Réussir un projet de GMAO au sein des services techniques

Auteur associé | Fiches pratiques techniques | Publié le 21/10/2014

La GMAO s'applique à de nombreuses spécialités des métiers des services techniques. Cette fiche a pour objet de préciser son champ d'application, ses objectifs, ses conditions de mise en oeuvre et les points clés pour réussir. Les projets destinés à informatiser les services techniques au sein des collectivités ne sont pas choses évidentes. Avoir conscience de ces difficultés prévisibles permet de mener à bien ce type de projet.

Champ d'application

- GMAO (gestion de maintenance assistée par ordinateur) et GTP (gestion technique du patrimoine)

Ce sont deux domaines complémentaires et on retrouve souvent deux directions distinctes en particulier pour le patrimoine bâti. D'une part, l'activité dite de constructeur correspond à l'activité de manager du patrimoine qui gère les acquisitions, cessions, constructions, locations, affectations, mise à disposition.

Au-delà du référentiel et de son descriptif, la vue juridique du patrimoine (actes juridiques, contrats d'assurance, baux...), ainsi que les contrôles sécurité (ERP ^[1]) et les diagnostics comme l'accessibilité aux personnes handicapées entrent dans ce périmètre.

D'autre part, l'activité dite du conservateur consiste à conserver ledit patrimoine en bon état de fonctionnement, ce qui inclut alors les activités de régie ouvrière ou d'atelier, de garage, de magasins... La GMAO est associée au second volet bien que la connaissance du référentiel soit nécessaire. La GTP englobe l'ensemble des activités, en général, même si parfois on la limite au premier volet.

- **Des métiers multiples et des domaines variés**

La GMAO est un vaste domaine et peut s'appliquer aux nombreuses spécialités des métiers des services techniques. Les services techniques s'adressent à tous les patrimoines d'une collectivité : le patrimoine bâti, le patrimoine non bâti, le parc automobile, le patrimoine technique (réseaux, mobilier urbain, éclairage public), l'espace public : la voirie et les espaces verts, les services de la propreté, les services logistiques d'aide aux manifestations, les réseaux d'eaux et d'assainissement, etc.

Dans un premier temps, on peut indiquer que la GMAO va recouvrir :

- les travaux dits d'urgence (réparation et dépannage) ;
- les actions préventives (entretiens et contrôles effectués avant qu'une panne ne survienne) ;
- les actions systématiques et surtout les mises en conformité (contrôles techniques, contrôles de sécurité) ;
- les programmes d'investissement planifiables (gros travaux, réhabilitation).

Ces actions ne seront pas conduites de la même façon : certaines sont planifiables et d'autres non ; certaines sont récurrentes et d'autres ponctuelles (petits dépannages dans un bâtiment, entretien des pelouses d'un espace vert, contrôle technique périodique des véhicules, remplacement systématique des ampoules pour l'éclairage public...).

Toutes ces actions vont mobiliser des moyens : humains (régie et prestataires), matériels (engins, véhicules, appareils, outillage, stocks consommables...) et financiers qu'il faudra planifier, suivre et piloter. La gestion et la mise en oeuvre de ces moyens conduisent à partager des informations avec plusieurs applications

structurantes de la collectivité : la gestion financière et comptable (GF) pour les budgets, marchés et fournisseurs, et la gestion des ressources humaines (RH) pour le personnel en régie en particulier.

Au cas par cas, d'autres interfaces plus spécifiques seront nécessaires : prises de carburant pour le parc autos, alarmes pour les unités techniques, clefs ou consommation d'énergie pour le patrimoine bâti... Le périmètre fonctionnel déborde donc du simple périmètre strictement métier de la GMAO. Au sein même de ces unités techniques, plusieurs catégories d'intervenants sont à distinguer : le personnel d'encadrement, le personnel ouvrier, les magasiniers, les acheteurs, les comptables, les décideurs.

Il faut aussi tenir compte des élus qui vont régulièrement demander des comptes ou des demandeurs d'interventions qui sont externes aux services techniques. Des métiers, des domaines, des axes analytiques différents et souvent des priorités plus ou moins arbitraires sont donc croisés. On peut parler d'arbitraire car soumis au choix décisionnel d'un décideur qui définit ses propres axes prioritaires dans la mesure où ils ne sont pas réellement imposés par un règlement.

- **Concilier la réglementation et le confort**

En effet, si les priorités définies par la collectivité peuvent évoluer au gré des changements d'élus, de directeurs ou de chefs de service, c'est essentiellement dû au fait qu'il y a peu d'obligations réglementaires dans le cadre de la gestion des services techniques. Parmi celles-ci, on peut néanmoins citer le contrôle des ERP (établissements recevant du public), la détection des matières dangereuses, le lien inventaire physique du patrimoine et inventaire comptable, le respect des marchés et les mises en conformité (accessibilité...).

À l'exception de la gestion des stocks (avec la comptabilité matière), et des quelques points réglementaires évoqués ci-dessus, tout le reste n'est que « confort ». Mais en définitive, les points évoqués ci-dessus vont progressivement faire ressortir au sein du périmètre de la GMAO au sens large, un noyau incontournable et obligatoire de tâches à accomplir. Il en va ainsi des contrôles obligatoires pour les ERP ; les plans de mise en conformité de l'accessibilité des bâtiments et des voiries vont eux aussi imposer un cadre strict à respecter.

Au sein de services techniques particuliers comme ceux des Sdis (services départementaux d'incendie et de secours ou plus prosaïquement chez les pompiers), on trouve déjà des contrôles rigoureux sur les véhicules et sur les matériels embarqués mais aussi une traçabilité forte sur les produits consommables comme les produits pharmaceutiques ou le matériel (bouteilles d'oxygène) ainsi que les tenues de secours (équipements de protection individuelle).

Ce sont autant de points qui nécessitent une démarche structurée et l'utilisation d'applications informatiques professionnelles rigoureuses.

Les objectifs et les contraintes

- **Concilier une aide au pilotage et un support aux fonctions opérationnelles**

L'informatisation des services techniques via un logiciel de GMAO doit répondre à deux contraintes :

- fluidifier l'activité opérationnelle en entrant dans le détail quotidien ;
- permettre le pilotage en donnant une vision globale.

Il faut que les deux populations soient gagnantes. Le pire serait que les opérationnels aient le sentiment de se saisir de l'information uniquement au bénéfice des managers ou que ces derniers pensent que les services opérationnels prétextent une lourdeur de l'informatique pour masquer des dérives. L'effort de transparence demandé aux opérationnels ne sera accepté que si une aide réelle leur est apportée dans leur activité quotidienne (elle peut passer par la mise en place de solutions mobiles par exemple...).

- **Mobiliser les agents des services**

Les services techniques sont assez souvent les parents pauvres de la collectivité, en termes d'informatisation

alors qu'il y a un potentiel fort d'économies lorsqu'on rationalise leur activité. Les chefs de services et directeurs concernés doivent donc se montrer motivés, demandeurs et diplomates. Une approche exhaustive et multiservice présente souvent le risque d'enlisement du projet. En conséquence, il faut identifier et s'appuyer sur un service pilote et un directeur ou chef de service moteur.

Il peut y avoir une forte motivation mais un manque criant de moyens : dans ce cas il sera difficile au moteur de parvenir à faire front à la fois à son quotidien et à la surcharge ponctuelle, représentée par le projet dans lequel il va devoir s'impliquer. Le soutien de la hiérarchie est alors primordial.

Un autre frein est constitué par le sentiment perçu par les opérationnels d'être placés sous surveillance, via un tel logiciel. Un argument majeur peut être mis en avant : la traçabilité fournie par un tel outil permet aussi et surtout de justifier de l'existence même des régies ouvrières par rapport aux entreprises prestataires.

Le traitement des petites urgences (remplacement d'ampoules, lavabos bouchés, petites pannes, etc.) est peu visible s'il n'est pas tracé ; il est souvent difficile d'estimer le temps que les équipes y consacrent. Il est donc important de tracer cette activité pour la sortir de l'ombre et pour la valoriser en mettant en évidence le travail de ces intervenants. Les grands chantiers se remarquent et sont toujours mis en avant, mais c'est souvent la petite maintenance qui rend le plus de service à la population.

- **Ne pas négliger les aspects organisationnels**

Une des pires erreurs est de penser que la mise en service d'un logiciel quel qu'il soit va permettre de résoudre de façon implicite des problèmes latents d'organisation. Un des objectifs de la mise en service d'un outil de GMAO, surtout si on doit le généraliser à plusieurs activités, est d'harmoniser et d'optimiser les procédures opérationnelles. Les éventuels changements ne pourront pas être imposés ni au personnel utilisant le futur logiciel ni au personnel utilisant un logiciel qui doit s'interfacier.

Un cas simple de friction est le fonctionnement entre l'atelier et le magasin au sujet des réservations de pièces stockées ou demandes d'achat mais aussi au sujet des alertes lorsque la pièce manquante est livrée.

Un autre cas de friction se situe à la frontière entre l'activité de l'atelier (commande de prestations) ou celle du magasin (commande de fournitures) et les comptables lors des phases de validation des engagements de crédit et lors de la liquidation des factures à la suite du service fait.

Il ne faut pas que les difficultés liées à une organisation déficiente ressortent comme étant des lourdeurs du logiciel mis en service : il est donc important de rédiger de façon indépendante du logiciel des procédures d'organisation et en parallèle, de définir le paramétrage du logiciel pour répondre à cette organisation et d'en faire la publicité auprès des futurs utilisateurs. Les modes opératoires doivent être simples, connus et acceptés.

Approche globale ou logiciels métiers dédiés ?

À l'exception de la gestion des stocks, pour laquelle un logiciel professionnel s'impose naturellement, toutes les autres problématiques pourraient souvent être traitées via un tableur. L'éclatement des métiers conduit souvent chaque entité à se créer une petite application bureautique pour suivre son périmètre de gestion ou à choisir un logiciel de niche. Dans ce cas, chacun n'aura qu'une vision tronquée et partielle de l'activité des services techniques. La vision globale nécessaire au pilotage des services va à l'encontre des intérêts particuliers de chaque entité, ce qui freine souvent les projets et démotive parfois les éléments moteurs.

Il faut donc être vigilant. La vision globale (approche ERP) impose aussi de tenir compte des applications structurantes (GF, RH, SIG ^[2], GED...) mais c'est la seule qui réponde à moyen terme à l'ensemble des problématiques en offrant en particulier, une vision consolidée de la gestion des services techniques.

Un compromis doit alors être trouvé :

- ne pas voir trop grand et faire selon les moyens humains et financiers disponibles ;
- ne pas choisir une solution fermée même si elle semble parfaitement adaptée à une problématique particulière (qu'en sera-t-il des autres le moment venu ?) ;
- ne pas confondre simplicité et simplisme. Plus un logiciel est facile à prendre en main et plus on lui trouve rapidement des limites souvent contraignantes ;
- opter pour une solution évolutive à la fois sur le périmètre de gestion mais aussi sur le niveau de détail du suivi ;
- avoir conscience que certains métiers demandent des outils dédiés pointus qu'il faudra interfacer ;
- il en va de même de l'architecture technique : il faut trouver un compromis entre architecture éprouvée (mais peut-être dépassée) et architecture novatrice (mais parfois instable ou qui demande des expertises techniques rares car peu répandues).

Il faudra dès lors, choisir une solution modulaire, évolutive, ouverte qui saura s'interfacer avec des briques logicielles dédiées pour certaines fonctions précises.

Les points de vigilance

• Faire la publicité du projet

On parle souvent du projet au démarrage des études puis on en reparle au moment des formations. Entre les deux il y a parfois un effet tunnel plus ou moins long. Même en cas de retard ou d'aléas rencontrés sur le projet, les futurs utilisateurs doivent être tenus au courant de façon réaliste. C'est le manque d'information qui est le plus préjudiciable car il laisse alors la place à la rumeur.

• Des besoins nécessitant des investissements parfois importants

Certains choix auront un impact financier lourd : il faut en mesurer les véritables plus-values. Il en va ainsi du choix de matériel mobile durci pour pouvoir fonctionner dans des environnements poussiéreux et/ou humides. Il en va ainsi d'une approche par le référentiel qui va « du particulier au général/global » comme le besoin préalable de décrire le patrimoine de façon détaillée de la pièce au complexe immobilier avant de pouvoir lancer une maintenance dessus ou le cas des logiciels dont l'approche se fait par les plans.

• Un retour sur investissement souvent faible

La mesure du retour sur investissement sera parfois compliquée car c'est souvent le niveau de détail et le niveau de qualité qui évoluent. En définitive, on s'aperçoit que ce « retour » concerne surtout la qualité du service rendu.

• L'implication de la hiérarchie est indispensable

C'est probablement l'aléa majeur sur ce type de projet. Si la hiérarchie (directeur de service, direction générale) ne s'implique pas, le projet a peu de chance de réussir. La hiérarchie peut s'impliquer de plusieurs façons qui sont cumulatives : – faire la publicité du projet et de ses attentes vis-à-vis de sa réussite ; – dégager le temps nécessaire aux participants aux groupes de travail ; – fixer clairement les attentes en termes d'indicateurs, de tableaux de bord et de restitutions issus de la solution ; – utiliser ces restitutions pour le suivi du pilotage le plus vite possible. L'implication de la hiérarchie est par ailleurs, valorisante pour les services techniques eux-mêmes.

Des organisations qui ont réussi

On peut se référer à quelques exemples de projets ayant parfaitement réussi dans leur déploiement d'un progiciel de gestion de patrimoine, car ils ont commencé par une réflexion préalable sur l'organisation et sur les objectifs du projet. Un point commun : ces projets ont été conduits à la fois par la direction informatique et

les directions utilisatrices.

La mairie de Nîmes est un exemple type mais on peut aussi citer la communauté urbaine de Strasbourg ou Angers Loire métropole. Il est important de noter que pour ces trois exemples, il y a eu anticipation, réflexion, accompagnement des projets, implication de la hiérarchie, pragmatisme sur les besoins et parfois recadrage ou réorientation des besoins en cours de projet, souvent dans le sens de la simplification.

La démarche de ces collectivités a toujours été d'aller en priorité vers le progiciel standard et de ne demander des évolutions de ce dernier que lorsqu'il était démontré que c'était la seule et unique solution pour répondre au besoin. Très souvent, un progiciel standard doit être adapté pour répondre à une organisation particulière. Mais parfois, il faut donc se poser la question d'une modification de l'organisation pour revenir sur du standard.

Les recettes pour réussir

Aucun projet de GMAO n'est assuré de réussir mais on peut, comme pour n'importe quel autre projet informatique, mettre les chances de son côté par des actions simples.

En amont du projet :

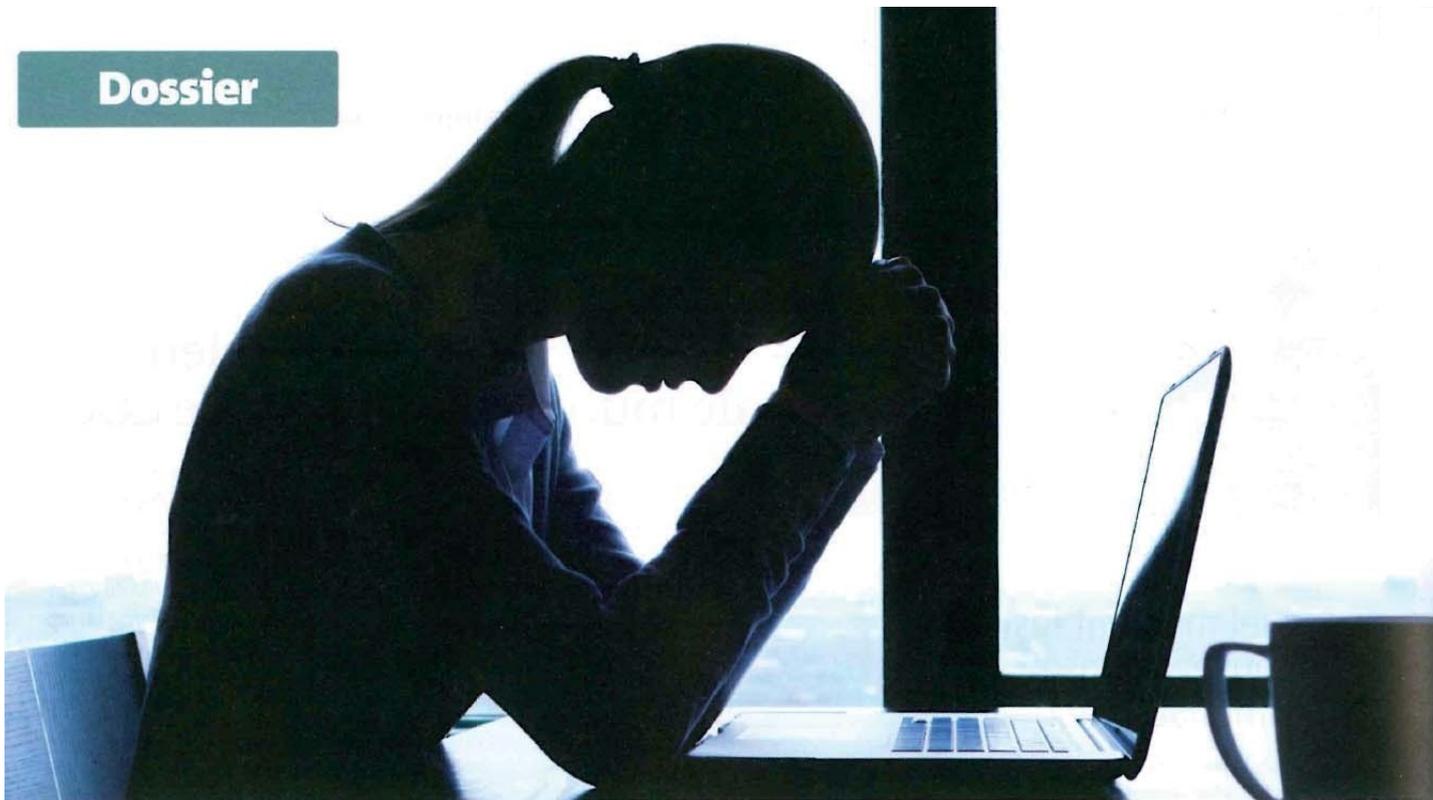
- avoir un porteur de projet au sein de la hiérarchie ;
- avoir défini des objectifs et des enjeux ;
- avoir un leader du projet motivé et reconnu, de préférence un binôme service utilisateur/DSI ^[3] ;
- avoir réfléchi à l'organisation et traité les problèmes si nécessaire ;
- avoir défini des priorités et un calendrier ;
- avoir défini des objectifs de restitution clairs et rapidement utilisables ;
- avoir impliqué les services et directions concernés indirectement (interfaces).

Au cours du projet :

- ne pas vouloir tout traiter en une seule fois ;
- dégager le temps nécessaire aux intervenants sur le projet ;
- construire une solution conforme aux moyens disponibles ;
- ne pas laisser le projet s'enliser en traitant rapidement les aléas lorsqu'ils apparaissent ;
- s'appuyer sur l'engagement et la réussite d'un service ou d'une direction pilote qu'il faut soigneusement choisir ;
- informer sur le déroulement du projet même s'il prend du retard.

En aval du projet :

- ne pas être avare de formation et d'assistance au démarrage ;
- être réactif face aux petits problèmes de logistique ;
- assurer la publicité du projet et de ses résultats ;
- promouvoir le ou les services pilotes ;
- rendre incontournable le plus rapidement possible les éléments produits par la solution ;
- pousser rapidement à la généralisation à d'autres services et directions.



Risques psychosociaux: un enjeu pour les services publics

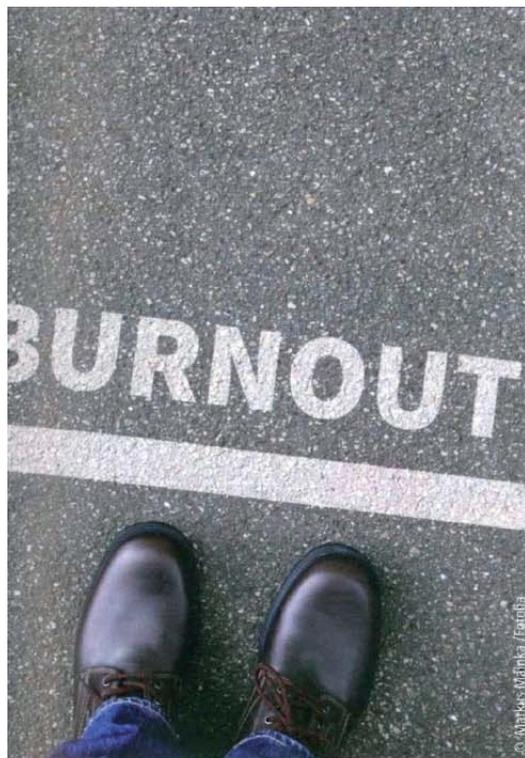
Les fusions de collectivités tout comme la recherche d'économies liée à la baisse des dotations sont propices à une dégradation de la qualité de vie des agents au travail. Raison de plus pour mieux prévenir les risques psychosociaux des agents. Cette obligation légale des communes participe au maintien ou à l'amélioration de la qualité du service public.

Les risques psychosociaux (RPS) au travail, avec leur cortège de stress, de *burn out*, voire de suicides, ont longtemps été associés aux grandes entreprises souvent déshumanisées ou en restructuration. Or les agents des collectivités territoriales, même petites, y sont également exposés, bien que de manière différente. Mais ce sujet reste encore trop souvent tabou ou ramené à des cas individuels. S'en occuper pourrait être perçu, selon une directrice des ressources humaines, comme du « cocooning » !

Pourtant « *les services de médecine professionnelle sont catégoriques : les situations de détresse au travail se multiplient dans les collectivités petites et moyennes, occasionnant un rapide accroissement de diverses pathologies consécutives au stress. Les statistiques d'absentéisme confirment cette dégradation du bien-être au travail et alertent sur l'impact humain, financier et*

qualitatif sur le service public local », écrit le CDG d'Ille-et-Vilaine dans son guide *Prévenir les RPS par une organisation attentive à la place de chacun*. La territoriale connaît des risques spécifiques : un management à deux têtes (hiérarchie administrative et élus), le vieillissement de la population territoriale, une exigence croissante des usagers. À l'arrivée de nouveaux élus, des personnes peuvent être écartées, les priorités réorientées et des services entiers externalisés, ce qui peut déstabiliser durablement les agents.

La baisse des dotations de l'État ainsi que la réforme territoriale oblige les communes à faire des choix. « *Nous sommes dans une phase de bouleversement avec des regroupements de communes en intercommunalités ou de communautés de communes entre elles, et on sait qu'un changement fort de contexte professionnel est un facteur de risques* », souligne



TROIS QUESTIONS À... Jérôme Grolleau (1)

« TRAITER LES PROBLÈMES QUOTIDIENS DU TRAVAIL »

Qu'y a-t-il de spécifique aux collectivités locales du point de vue des RPS ?

Il y a quatre ans, on ne pouvait pas y aborder la question des RPS comme dans d'autres univers. Le principal danger ne relevait pas de la pression, du stress, du *burn out*, mais d'un cadre qui ne tient pas : des règles qu'on pose et qui ne sont pas respectées. Les effets toxiques du clientélisme, du copinage, de la défaillance managériale se rencontraient de manière assez constante dans les entretiens. Mais les mutations actuelles changent la donne : il y a une forte accélération du rythme, de multiples réorganisations, une pression plus forte sur les cadres. Le changement a des effets déstabilisants pour un public qui n'en avait pas l'habitude.

Que préconisez-vous face à cela ?

L'enjeu n'est pas seulement d'accompagner socialement le changement, mais de transformer le système managérial. Les agents sont dans la crainte des bouleversements, mais reconnaissent aussi les maux endémiques de l'univers territorial (sa lourdeur, l'absentéisme...). Ils estiment qu'un change-

ment est nécessaire. On peut produire des effets de radicalité sans faire un *big bang* général qui dérouterait plus encore le corps social, mais en avançant pas à pas, en agissant simultanément sur la communication, les RH et le management.

La prévention des RPS a-t-elle un rôle à jouer dans ce sens ?

Aujourd'hui, avec cette question, on est centré sur la survenue éventuelle du risque qu'il faut détecter et traiter. Mais c'est insuffisant. Il faut cultiver ce qui permet aux gens de faire face. Cela passe par la reconnaissance qui renforce la confiance et l'estime de soi. Pas seulement la reconnaissance traditionnelle du manager qui dit « *bonjour, bravo les gars, vous avez bien bossé* », des quelques cérémonies qui montrent l'appartenance... le premier enjeu, c'est de réussir à traiter les problèmes quotidiens. Les besoins de reconnaissance sont tels qu'il faut mettre en place des dispositifs qui redonnent aux agents beaucoup plus la main sur leur travail, pour qu'ils se le réapproprient.

(1) Sociologue et consultant.

Martine François, DG adjointe en charge du développement de la formation au CNFPT. Face à ces risques, les employeurs de la territoriale, comme les autres employeurs publics ou privés régis par le Code du travail, sont tenus de prendre « *les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs* » (article L. 4121-2). Mais sur le terrain, ce n'est pas toujours le cas.

Alors que l'accord-cadre relatif à la prévention des RPS dans la territoriale du 22 octobre 2013 demandait à ce que des plans d'évaluation et de prévention soient achevés fin 2015 et intégrés au document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), de nombreuses communes (60 à 70 % selon le Fonds national de prévention de la CNRACL - FNP) n'ont même pas encore créé le leur ! Même quand le travail est fait, il n'est pas certain qu'il atteigne réellement son but. « *Pour*

traiter la question des RPS, observe Jean-Claude Delgènes, directeur du cabinet Technologia, qui intervient depuis 10 ans dans la fonction publique, *il faut libérer la parole des acteurs : les salariés, leurs représentants, voire les membres du conseil municipal. Il faut qu'il y ait une discussion, même si elle est un peu tendue.* »

Malgré les freins, de nombreuses communes ou agglomérations se sont emparées de la question des RPS partout en France. « *La territoriale a été précurseur dans la fonction publique* », souligne Marie-Benoîte Sanglerat, chargée de mission à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Plus de 50 % des démarches thématiques financées par le FNP concernent maintenant les RPS. « *C'est un sujet très fortement présent dans les demandes qui nous sont formulées depuis deux ou trois ans par le biais des plans de formation* », note

50%

des demandes de financement sur les RPS auprès du Fonds national de prévention (FNP) émanent de communes de moins de 250 agents.

60 à 70%

des collectivités n'ont pas encore élaboré leur plan d'évaluation et de prévention qui devait être achevé fin 2015 selon le FNP.

Martine François. « *Si les premières demandes de financement portant sur les RPS déposés auprès du FNP émanaient essentiellement des moyennes et grandes collectivités, les communes de moins de 250 agents représentent désormais au moins la moitié des dossiers reçus par le fonds* », estime Julie Thomas, responsable de la gestion administrative du FNP.

Pour contourner les réticences, le vocabulaire tend à mettre en avant les ressources plutôt que les risques. « *Un agent motivé dispose de ressources psychosociales et est plus engagé professionnellement. Il développe une meilleure santé physique et psychique. Et c'est toute la collectivité qui en profite* », explique le CNFPT dans son livret *Ressources et risques psychosociaux*. Aujourd'hui, la notion de qualité de vie au travail (QVT), évoquée dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, prolonge voire remplace de plus en plus souvent les RPS. Les élus et les directions s'empareront peut-être plus volontiers de cette vision positive pour mettre en œuvre une évolution de l'organisation du travail dans les collectivités.

Catherine SANSON-STERN

Les risques psychosociaux en pratique

Comment mesurer les risques psychosociaux pour améliorer la qualité de vie au travail des agents ? Qui impliquer dans la démarche ? À qui s'adresser ?

Afin de mieux comprendre et prendre en compte ce que sont les risques psychosociaux (RPS) au travail, l'essentiel de ce qu'il faut savoir est posé en cinq points à la fois pratiques et méthodologiques.

1 Que sont les risques psychosociaux et quelles conséquences ont-ils sur la santé ?

Dans sa circulaire du 25 juillet 2014, le ministre de la Fonction publique définit les RPS comme « les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».

Dans un document sur la prévention des RPS (1), la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) précise : « Sur le plan psychologique et physique, ces troubles peuvent favoriser des pathologies comme les dépressions, des troubles du sommeil, des ulcères, des maladies psychosomatiques, des réactions comportementales (consommation courante de produits addictifs), des troubles musculo-squelettiques (TMS), des maladies cardio-vasculaires, ou entraîner des accidents du travail voire des suicides. Sur le plan social, ces troubles peuvent avoir des conséquences économiques et professionnelles et, notamment, se traduire par du désengagement au travail, un absentéisme accru ou des conflits entre les personnes. »

2 Quels sont les agents les plus exposés aux RPS dans la FPT ?

Selon le CNFPT dans son document sur *La prise en compte des RPS dans les collectivités territoriales*, les agents les plus concernés par les RPS sont :

– ceux exerçant des fonctions en relation avec le public (chargés d'accueil, agents d'exploitation de la voie publique, policiers municipaux, agents des standards type AlloMairies...);

– ceux exerçant des métiers à forte charge émotionnelle (métiers de la sécurité et de la prévention, du travail social, éducateurs sportifs, accueil petite enfance...);

– les agents des écoles (avec multi-rattachement hiérarchique et fonctionnel, incivilités, polyvalence subie, faible reconnaissance...);

– certains cadres, notamment intermédiaires (pris entre haut et bas de la hiérarchie, insuffisamment formés,...);

– les agents de catégorie C (tâches physiques, usure en fin de carrière sans perspective de progression...).

3 Quelles sont les obligations réglementaires des collectivités ?

Le Code du travail, qui s'applique à la fonction publique depuis 1982, indique à l'article L. 4121-1 que l'employeur doit prendre « les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ». Et précise que « l'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs (...). Cette évaluation

30 à 40%

des communes ont réalisé leur DUERP (document unique d'évaluation des risques professionnels) selon le FNP (Fonds national de prévention).

comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail (...).

Les chefs de service ont les mêmes obligations que celles de l'employeur. L'évaluation *a priori* des risques et leur traduction dans le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) constitue donc une obligation du chef de service.

L'accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux signé le 22 octobre 2013 par les employeurs des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale) et huit organisations syndicales, complété par la circulaire du 25 juillet 2014 relative à sa mise en œuvre dans le FPT, précise que ces plans d'évaluation et de prévention des RPS doivent :

- être réalisés à fin 2015 ;
- comprendre une phase de diagnostic associant les agents devant être intégrée dans le DUERP ;
- associer le CHSCT (de la collectivité ou du centre de gestion dont elles relèvent pour les moins de 50 agents) à chaque étape, de l'élaboration du diagnostic à la mise en œuvre ;
- être accompagnés d'un plan de communication qui inclura la diffusion d'un

À qui s'adresser ?

- **Les CDG** mettent à disposition des collectivités des services de médecine professionnelle et/ou un service de prévention dédié à la prévention des RPS.
 - **Le Fonds national de prévention de la CNRACL** peut apporter un soutien méthodologique et des subventions (sur des dossiers thématiques ou pour la réalisation du DUERP) en partenariat avec de nombreux CDG.
 - **Le CNFPT** propose des formations méthodologiques, et pratiques sur plusieurs sujets en lien avec les RPS, par exemple « manager en favorisant le bien-être au travail, etc. » Les petites communes sont d'ailleurs incitées à faire des plans de formations ou des demandes thématiques mutualisées avec d'autres collectivités.
 - **L'ANACT** (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) et ses agences régionales (ARACT) peuvent être également sollicitées pour l'application d'une méthode spécifique en s'appuyant sur un groupe ad hoc pour analyser des « situations-problèmes » et identifier les ressources existantes.
 - **La Mutuelle nationale territoriale (MNT)** intervient également auprès des collectivités sur les questions de santé au travail depuis 2011.
- En fonction des besoins, la MNT peut proposer un accompagnement sur mesure, depuis le diagnostic jusqu'à l'évaluation de l'action, avec des partenaires experts sélectionnés. La MNT fait aussi de la sensibilisation *via* les études de son Observatoire social territorial médical.



livret de quatre pages destiné aux agents ;
– être accompagnés de formations ou de sensibilisations spécifiques sur les RPS, à destination des encadrants, des membres des CHSCT et des agents exerçant des fonctions en matière de prévention.

4 Quels indicateurs de diagnostic et de suivi du plan ?

Selon le ministère de la Fonction publique, quatre indicateurs doivent obligatoirement être mis en place dans le cadre des plans locaux de prévention des RPS et suivis au niveau national selon des modalités de calcul identique : taux d'absentéisme pour raisons de santé ; taux de rotation des agents ; taux de visite sur demande au médecin de prévention ; taux d'actes de violence envers le personnel (distinguant ceux émanant du personnel ou des usagers, avec ou sans arrêt médical).

Les autres indicateurs de perception, vécu et fonctionnement pourront être choisis, au regard des spécificités et enjeux propres de la structure, au sein des « six dimensions de Gollac »(2) :

1. exigences et intensité du travail (horaires atypiques, heures supplémentaires, taux de travailleurs extérieurs, postes non pourvus, demandes de mutation...);
2. exigences émotionnelles (contact avec un public en difficulté, violence des usagers...);

3. manque d'autonomie (travail sous pression de risque juridique, proximité de la sphère politique, travail répétitif...);

4. mauvaise qualité des rapports sociaux et des relations de travail (travail collectif inexistant, conflits, harcèlement, actes de malveillance...);

5. conflits de valeurs (sentiment de contradiction entre le vécu quotidien et ce qu'il serait nécessaire de faire) ;

6. insécurité de la situation de travail.

Des indicateurs de santé au travail pourront aussi être utilisés : accidents du travail ou maladies professionnelles, symptômes ou pathologies en lien avec les RPS (troubles cardio-vasculaires, troubles musculo-squelettiques, anxiété, dépression, comportements à risques). Selon les indi-

cateurs, la construction se fait de façon quantitative ou qualitative (entretiens).

5 Quelles sont les étapes de la prévention des RPS ?

La prévention comporte plusieurs facettes : la prévention tertiaire (en gestion d'une situation de crise), la prévention secondaire (en accompagnement face à des situations de risques) et la prévention primaire qui vise à supprimer le risque à la source par le biais d'une réflexion sur l'organisation du travail notamment.

C'est de prévention primaire dont il est question, avec comme étapes :

– La réalisation d'un diagnostic des facteurs de risques qui relèvent de l'organisation du travail, des relations sociales au travail ou des conditions d'emploi, mais aussi des facteurs de protection (travail sur les ressources), au travers d'une démarche participative intégrant les agents ;

– La formalisation de ce diagnostic des facteurs de risques au sein du DUERP ;

– La définition d'un plan de prévention en lien avec le CHSCT ;

– La mise en œuvre d'un plan d'actions ;

– La démarche est pérenne et les mesures des plans de prévention des RPS peuvent être complétées pour faire évoluer l'action dans le sens de l'amélioration de la qualité de vie au travail ;

– Chaque année, le rapport faisant le bilan sur la santé, la sécurité et les conditions de travail intègre le volet RPS. **C. S.-S.**

(1) La prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique, collection « Les essentiels », direction générale de l'administration et de la fonction publique.

(2) Rapport Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser, avril 2011. www.college-risquespsychosociaux-travail.fr

Pour aller plus loin

- Guide méthodologique d'aide à l'identification, évaluation et prévention des RPS dans la fonction publique et Indicateurs de diagnostics des risques psychosociaux : à télécharger sur www.fonction-publique.gouv.fr/la-prevention-des-risques-psychosociaux
- Fiches pratiques sur les RPS du Fonds national de prévention de la CNRACL : à télécharger sur www.espace-droit-prevention.com/fiches-pratiques

- Dossier « Bien-être et santé, une dynamique collective autour du travail » du FNP de la CNRACL, novembre 2014 : à télécharger sur www.cdc.retraites.fr/portail/IMG/pdf/bulletin_2014_nov_bien_etre_et_sante.pdf
- Livret du CNFPT Les ressources et les risques psychosociaux. À télécharger sur www.cnfpt.fr (rubrique S'informer > Les grandes causes > Les ressources et les risques psychosociaux).

Roanne fait un détour par les TMS

L'agglomération est passée par la prévention des troubles musculo-squelettiques et la conduite du changement plutôt que d'aborder frontalement les RPS.

En 2013, la politique RH de Roanne a été distinguée par le 1^{er} prix Santé au travail de la MNT. « *Le projet "Respire" a permis aux agents de s'exprimer sur leur mal-être, mais lorsque nous avons été élus en 2014, rien de concret n'avait été mis en place, regrette pourtant Brigitte Durantet, adjointe de Roanne en charge du personnel. On a dû reprendre sur une approche plus globale car, si les RPS sont importants pour nos agents, c'est délicat d'aborder des actions collectives uniquement sur le psychosocial.* »

L'approche des RPS a été intégrée dans une démarche de prévention globale santé et sécurité au travail, mutualisée au niveau du réseau des DRH de l'agglomération et soutenue par le FNP. « *Nous constatons que les agents avec des difficultés de santé ou déclarés inaptes au poste augmentaient, raconte Marie-Noëlle Laurent, directrice des ressources humaines de l'agglomération. Mais nous étions plus dans la réparation que dans la prévention, faute de suffisamment de personnel spécialisé.* » Le service santé sécurité au travail (SST) compte désormais trois personnes. 12 entités, soit 1 500 agents, y adhèrent (les 8 du réseau plus 4 nouvelles communes depuis 2015) et bénéficient à ce titre du travail en cours sur le DUERP. « *Nous avons traité les problématiques les unes après les autres, poursuit la DRH. Mais la question des RPS a été difficile à aborder de manière frontale. C'est au fil des ans, notamment par le biais des troubles musculo-squelettiques (TMS) qui peuvent trouver leur origine dans l'organisation ou les relations de travail, que nous avons réussi à attraper les problématiques psychosociales. Parler de TMS liés aux conditions de travail était plus facile pour les managers et les élus.* »

Les nouveaux élus ont souhaité faciliter la mobilité. « *Nous avons mis en place une écoute privilégiée des agents pour leur permettre d'évoluer dans leur service ou d'en changer, sur préconisation du médecin de prévention ou à l'initiative de*



« **Oser se réinventer** » était le thème retenu pour réunir début octobre les cadres du Roannais.

l'agent », indique Brigitte Durantet. Pour les aider à rebondir, la méthode choisie est l'immersion. « *Cela permet aux agents qui veulent bouger de découvrir les autres métiers de la collectivité et donc d'en changer plus facilement, en reprenant confiance* », explique Andreina Papini, ergonome au SST. Le bilan des actions de santé, présenté en CHSCT, a confirmé l'effet positif de ces mobilités sur l'absentéisme. Pour prévenir les RPS, Roannais agglomération et plusieurs autres collectivités ont aussi décidé de préparer leurs équipes avec un programme de forma-

tion sur trois ans en partenariat avec le CNFPT en commençant par le changement de positionnement des managers.

« *Les managers de demain doivent pouvoir motiver leurs collaborateurs et les entraîner vers de nouvelles manières de travailler, affirme Marie-Noëlle Laurent. On leur demandera moins d'expertise technique et plus de savoir-faire dans la conduite des personnes.* » Après les cadres, les 1100 agents suivront un module de sensibilisation afin de mieux appréhender les changements de méthodes qui les attendent. **C. S.-S.**

140

cadres et 1100 agents du Roannais participent à des formations et sensibilisations sur le changement organisées en lien avec le CNFPT.

Dépasser le malaise des cadres

Au printemps 2011, un audit avait révélé un sentiment de malaise chez les cadres de la mairie de Roanne : 82 % ressentent une surcharge de travail, 70 % reconnaissent être déjà venus avec appréhension au travail et 15 % se disaient même « désespérés ». La DRH a réagi. « Notre projet a débuté par une écoute des encadrants qui

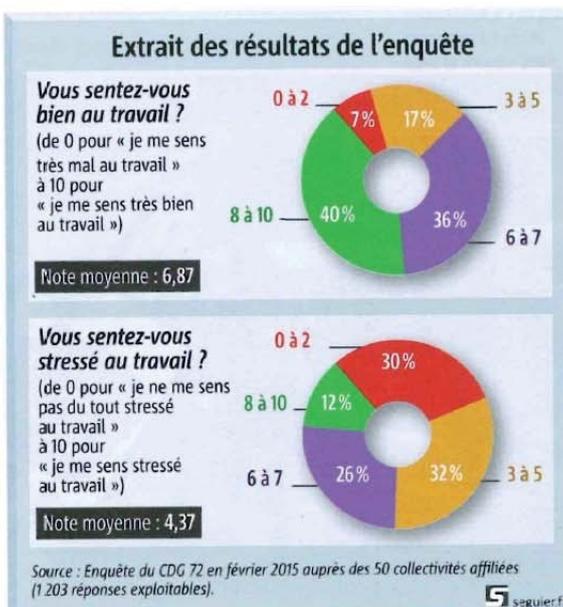
étaient en difficulté, se sentant pris entre le marteau et l'enclume », expliquait en 2013 le DGS de l'époque Thierry Migoule. Le projet Respire a permis de rétablir le dialogue au niveau de l'encadrement et des services, de développer les démarches de prévention et de promouvoir la santé au travail avec le recrutement d'une ergonome.

Un réseau d'encadrants sur les RPS dans la Sarthe

Une enquête menée par des cadres volontaires, encadrés par le centre de gestion, a permis de faire remonter des difficultés. Sept collectivités ont fait l'objet d'une alerte.

« C'est en accompagnant les communes sur la mise en place des DUERP que nous avons commencé à repérer des problèmes en lien avec les RPS », explique Stéphanie Barbeau, responsable du service sécurité au travail du CDG de la Sarthe. D'où le projet de mettre en place un réseau d'encadrants pour leur permettre d'appréhender toutes les dimensions de ces risques et de faire des propositions dans leurs collectivités. 58 cadres (DGS, secrétaires de mairie, DST) de 50 collectivités, surtout de communes de moins de 50 agents, se sont portés volontaires.

En 2014, les encadrants ont bâti eux-mêmes un questionnaire, distribué aux 2 000 agents des 50 collectivités après validation par les élus. Les 1 200 réponses, dépouillées en toute confidentialité, ont mis en lumière mi-2015 une bonne satisfaction sur l'environnement de travail et la conciliation vie professionnelle/vie personnelle mais des améliorations possibles du côté de l'organisation. Les résultats ont toutefois révélé des rapports sociaux délicats dans certaines collectivités, 28 % des agents regrettant un manque de soutien hiérarchique et 25 % de la part de leurs collègues. Les cadres A et B ont reconnu une charge de travail très intense et parfois des difficultés à trouver leur place vis-à-vis de leurs élus. Sept collectivités ont fait l'objet d'une alerte à cause de situations de mal-être des agents, de stress plus élevé et de résultats inférieurs aux autres. Le CHSCT départemental s'est saisi de ces résultats pour les communes de moins de 50 agents. Une délégation a commencé à rencontrer élus et assistants de prévention pour la mise en place de démarches pour prévenir les RPS. Prochaines étapes : étendre la campagne à toutes les collectivi-



tés adhérentes au CDG, mutualiser les procédures pour les cas graves et faire monter en compétences les équipes pour les aider à intégrer les RPS dans leur DUERP.

Même si les RPS ne sont évoqués que pour les agents, le sujet intéresse aussi les élus. Tatiana Dupont, directrice de l'association des maires de la Sarthe, a participé aux réunions du réseau d'encadrants du CDG. « On peut parfois parler de RPS pour les élus, affirme-t-elle. C'est compliqué pour les agents mais aussi pour les élus. D'où mon implication à double-titre. » CDG et association des maires ont donc décidé de co-organiser des conférences de sensibilisation. Une avocate est venue expliquer à une cinquantaine d'élus comment se positionner dans la relation élu-agent. La formation d'élus sur le management a connu un tel succès que deux autres sessions ont dû être programmées. C. S. - S.

35%

C'est la part des communes ou établissements publics adhérentes au CDG de la Sarthe qui ont réalisé leur DUERP (160 sur 457).

Une mairie où il fait bon travailler

À Parigné-l'Évêque, commune de 5 000 habitants de la couronne péri-urbaine du Mans, les résultats au questionnaire sur les RPS étaient excellents, avec un taux de réponse de 89% sur les 62 agents, plus de bien-être au travail et moins de stress qu'ailleurs. Du coup, le CDG 72 a invité la commune à partager ses recettes au sein du réseau des encadrants. « Écoute des agents, soutien de la hiérarchie et des élus en cas de difficulté, reconnaissance du travail accompli », résume Patrick Desmaroux, directeur général des services. Avec son assistant de prévention recruté dès 2009, Parigné a pu élaborer son DUERP avant la date butoir de fin 2015.

Améliorer le quotidien des agents

La démarche, qui a duré un an, a impliqué fortement les élus (les adjoints au péri-scolaire et au personnel en permanence et ponctuellement d'autres élus en fonction des sujets), la DRH, la responsable des services techniques et le DGS. « Pour élaborer le document unique, nous avons fait des interviews des agents pour recueillir leur ressenti au travail. Ils ont eu le sentiment d'être partie prenante de la réflexion. » Plusieurs mesures ont immédiatement amélioré le quotidien des agents comme par exemple une réorganisation des bureaux de la comptabilité, des RH et des services techniques de façon à ce que chacun puisse bénéficier de plus de tranquillité ou de convivialité selon son souhait. La nouvelle responsable des services techniques a suivi un stage de base de nettoyage avec ses agents, ce qui lui a permis de mettre en place des cahiers des charges et des outils adaptés aux besoins et gagner la confiance de son équipe. Depuis son intervention dans le cadre du réseau d'encadrants de la Sarthe, Parigné-l'Évêque a été sollicitée par plusieurs communes qui souhaitaient s'inspirer de son DUERP.

DOCUMENT 6

isere.gouv.fr – Consulté le 22 décembre 2015

LE GROUPEMENT DE COMMANDES

Références :

- Article 8 du code des marchés publics
- Paragraphe 5.1 de la circulaire du 3 août 2006, portant manuel d'application du code des marchés publics

Objet :

Le groupement de commandes permet à une pluralité de personnes publiques relevant du code des marchés publics et justifiant de besoins communs liés à un achat déterminé ou à une opération ponctuelle dans le domaine des fournitures, des services ou des travaux, d'associer leurs maîtrises d'ouvrage respectives dans le but de réaliser des économies d'échelle.

Modalités de mise en œuvre :

Cet instrument juridique nécessite la conclusion d'une convention constitutive entre l'ensemble des parties intéressées.

Cette dernière a pour objet de désigner, parmi les membres du groupement, un coordonnateur chargé d'organiser, dans le respect des règles de la commande publique, la procédure de passation du ou des marchés aboutissant au choix d'un ou plusieurs prestataires communs à l'ensemble des participants au groupement.

Le recours à un mode de consultation dit formalisé (hors marchés à procédure adaptée) impose la création d'une commission d'appel d'offres.

Le groupement peut fonctionner selon 2 dispositifs juridiques différents, le second comportant deux variantes :

- 1- L'autonomie des membres du groupement, où chaque acheteur signe un marché à hauteur de ses besoins propres avec l'attributaire commun, lui en notifie les termes et s'assure de sa bonne exécution (un acte d'engagement par membre) : formule de droit commun, applicable dans le silence de la convention.

Dans ce cas, la commission d'appel d'offres du groupement revêt un caractère mixte : elle est composée d'un représentant de la commission d'appel d'offres de chaque partenaire du groupement, élu parmi ses membres à voix délibérative ;

- 2- Le coordonnateur-mandataire, dont la mission consiste, au nom et pour le compte de l'ensemble des membres du groupement :

a) soit à signer et à notifier le marché (acte d'engagement commun à l'ensemble des membres), chaque membre du groupement en assurant l'exécution ;

b) soit à signer, notifier et exécuter le marché (acte d'engagement commun).

Dans ces deux dernières hypothèses, la commission d'appel d'offres compétente peut être celle du coordonnateur-mandataire.

La mise en œuvre de ces deux dernières déclinaisons exige qu'elles aient été expressément prévues par la convention constitutive.

Exemple :

**GROUPEMENT DE COMMANDE POUR LA REFECTION DE LA VOIRIE
SECTEUR de ..., RUE ...**

Travaux d'aménagements d'espaces urbains

Entre :

- **La commune de ...**, représentée par son Maire, **Monsieur ...**, dûment habilité par délibération de Conseil Municipal en date du
- **La commune de ...**, représentée par son Maire, **Monsieur ...**, dûment habilité par délibération de Conseil Municipal en date du
- **La commune de ...**, représentée par son Maire, **Monsieur ...**, dûment habilité par délibération de Conseil Municipal en date du

ARTICLE 1 – OBJET DE LA CONVENTION :

La commune de ..., de ... conviennent, par la présente convention de se grouper, conformément aux dispositions de l'article 8 du code des marchés publics pour la réalisation des travaux de voirie sur la commune de ..., rue

ARTICLE 2 – LE COORDONNATEUR

2.1 Désignation du coordonnateur

La commune de ... est désignée comme coordonnateur du groupement, ayant la qualité de pouvoir adjudicateur.

2.2 Missions du coordonnateur

Dans le respect du code des marchés publics, les missions du coordonnateur sont les suivantes :

- Définir l'organisation technique et administrative de la procédure de consultation.
- Définir et recenser les besoins dans les conditions qu'il fixera.
- Elaborer ou faire réaliser toutes études nécessaires à la réalisation des travaux.
- Elaborer les cahiers des charges.
- Définir les critères et faire valider pour l'ensemble des membres.
- Assurer l'envoi à la publication des avis d'appel public à la concurrence.
- Convoquer et conduire les réunions de la commission d'appel d'offres prévue à l'article 8 III du code des marchés publics.
- Informer les candidats du résultat de la mise en concurrence.
- Procéder à la publication des avis d'attribution.
- Rédiger le rapport de présentation, signé par l'exécutif de la collectivité qui assume la fonction de coordonnateur, tel que prévu par l'article 79 du code des marchés publics ;
- *Soit de signer et notifier le marché, chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution*
- *Soit de signer le marché, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des membres du groupement*

** si le marché est \geq à 206 000€ hors taxes ; il doit être déposé au représentant de l'Etat aux fins de contrôle de la légalité avant d'être notifié*

ARTICLE 3 : MEMBRES DU GROUPEMENT

Le groupement de commandes est constitué par (citer les membres du groupement), dénommés « membres » du groupement de commandes, signataires de la présente convention.

3.1 Obligations des membres du groupement

Chaque membre du groupement s'engage à :

- Respecter le choix du (des) titulaires(s) du (des) marché(s) correspondant à ses besoins propres tels que déterminés dans son état des besoins.
- Transmettre un état de ses besoins dans les délais fixés par le coordonnateur.

*-Chaque membre s'engage à signer un marché dans les conditions suivantes : **

- *pour la commune de ... : travaux d'aménagement de trottoirs, de voirie, d'espaces urbains et de réseaux divers conformément à l'état des besoins transmis au coordonnateur selon les modalités prévues à l'article 2.2.*
- *pour la commune de ... : travaux d'aménagement de trottoirs, de voirie, d'espaces urbains et de réseaux divers conformément à l'état des besoins transmis au coordonnateur selon les modalités prévues à l'article 2.2.*

-Informez le coordonnateur de tout litige né à l'occasion de la passation ou de l'exécution du (des) marché(s) le concernant.

** sauf si l'article 2.2 prévoit que le coordonnateur est chargé de signer le marché au nom de chaque membre, de le notifier et de l'exécuter.*

ARTICLE 4 – PROCEDURE DE DEVOLUTION DES PRESTATIONS

Le coordonnateur réalisera la procédure sous forme d'appel d'offres ouvert, conformément aux articles 33, 57 et suivants du code des marchés publics (*à adapter en cas de changement de procédure*).

ARTICLE 5 – COMMISSION D'APPEL D'OFFRES (CAO)

La présidence de la commission d'appel d'offres est assurée par le représentant du coordonnateur.

La commission d'appel d'offres du groupement est composée d'un représentant de la commission d'appel d'offre de chaque membre du groupement ayant voix délibérative.

Si le coordonnateur est chargé à l'article 2.2 :

- *de signer et notifier le marché, chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution*

ou

- *Soit de signer le marché, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des membres du groupement*

Alors la convention peut prévoir que la CAO est celle du coordonnateur.

Si le coordonnateur ne dispose pas d'une CAO, il en constitue une pour les besoins de fonctionnement du groupement.

ARTICLE 6 – DISPOSITIONS FINANCIERES

Les frais liés à la procédure de désignation du cocontractant et autres frais éventuels de fonctionnement ainsi que les frais de publicité liés à la passation des marchés sont supportés équitablement par chaque membre du groupement. Le coordonnateur adressera une demande de remboursement chiffrée et détaillée.

ARTICLE 7 – RESPONSABILITÉ DU COORDONNATEUR

Le coordonnateur est responsable des missions qui lui sont confiées par la présente convention. Il fera sont affaire de tous les risques pouvant provenir de son activité. Il est seul responsable, vis-à-vis des tiers, de tous dommages de quelque nature que ce soit découlant de ses missions.

ARTICLE 8 – DUREE DE LA CONVENTION

La présente convention entre en vigueur dès sa signature par les (*nombre*) parties et jusqu'à la date de notification du (dernier) * marché.

** si chaque commune signe son propre marché*

ARTICLE 9 – CONTENTIEUX

Toute contestation relative à l'interprétation ou à l'exécution de la présente convention ressort du Tribunal administratif de

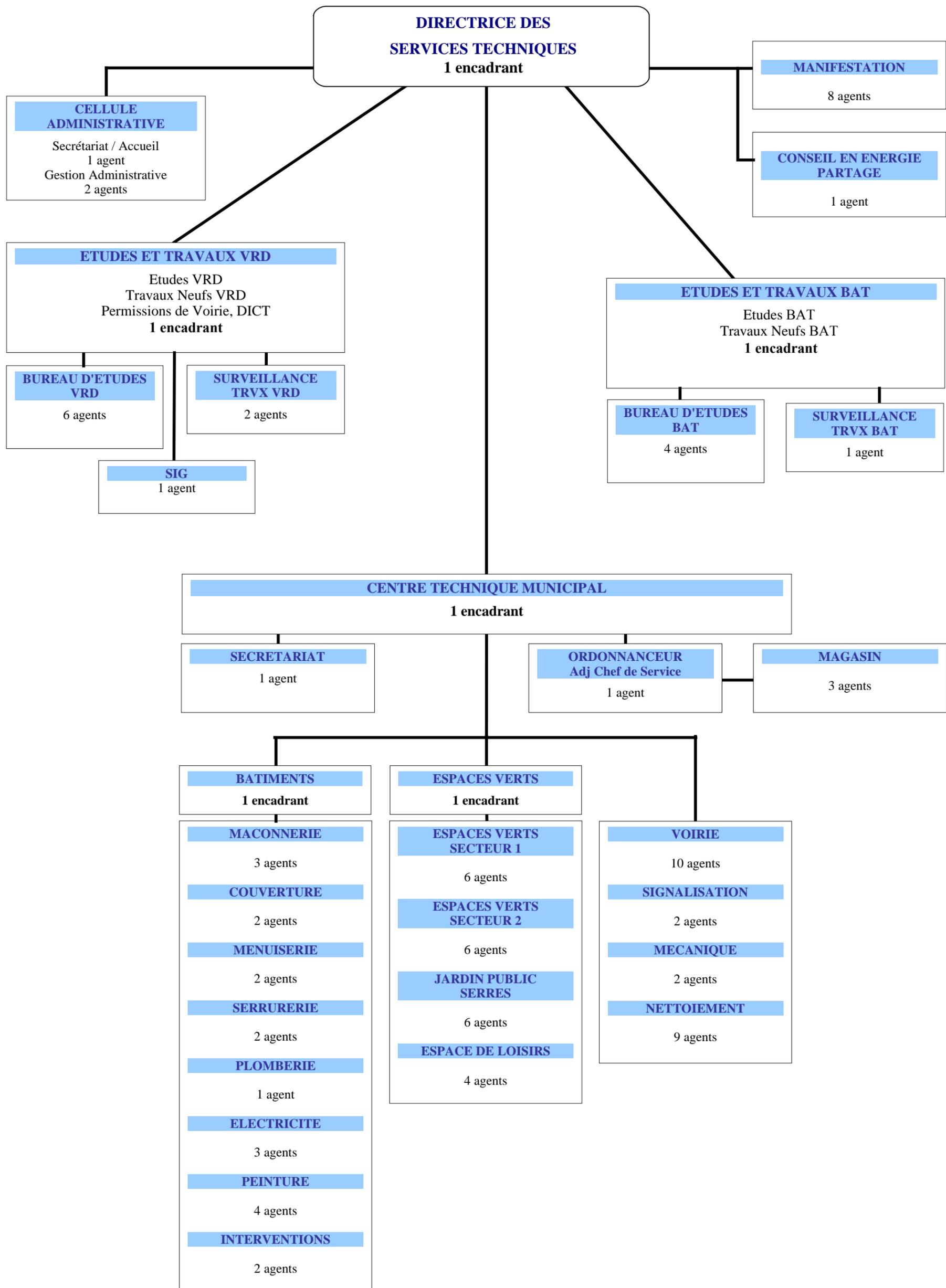
Fait en (autant d'exemplaires que de membres) ... exemplaires à ..., le ...

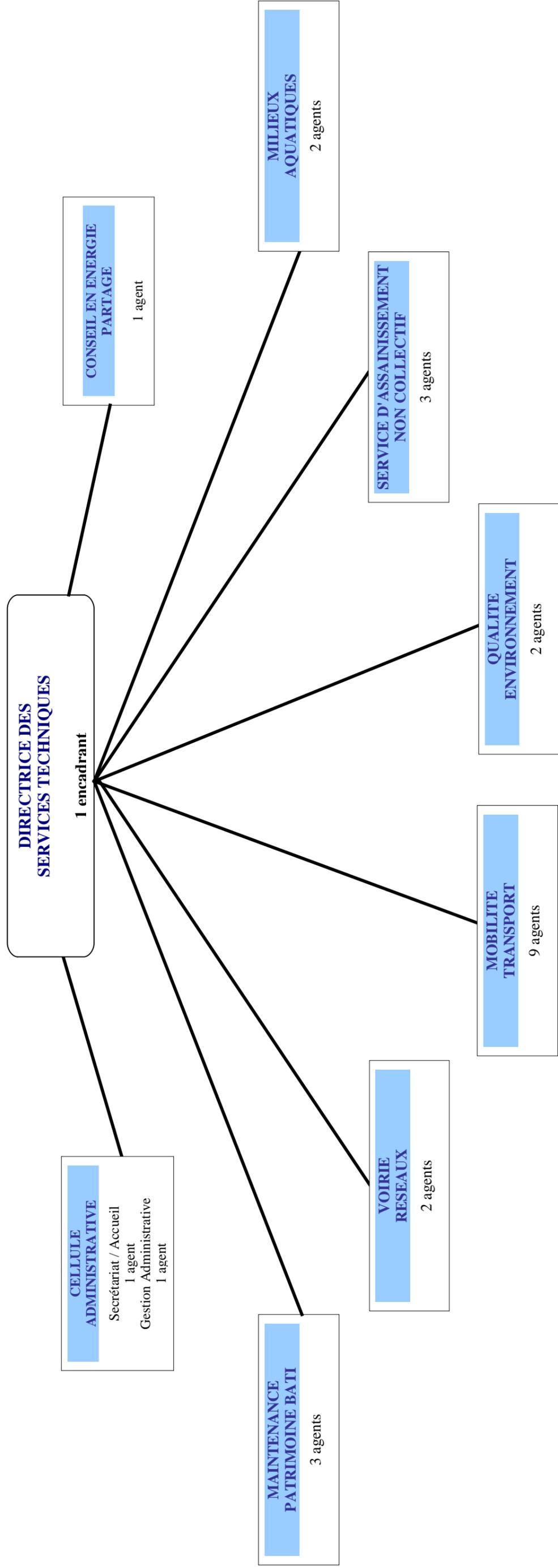
Le Maire de la commune de

Le Maire de la commune de

Le Maire de la commune de

ANNEXE A
ORGANIGRAMME DES SERVICES TECHNIQUES D'INGEVILLE





ANNEXE C

Extrait du « Rapport d'analyse des compétences des services techniques d'INGEVILLE et d'INGECO »

Les complémentarités INGECO – INGEVILLE

Le tableau ci-dessous reprend les compétences (en termes de qualification) et les moyens des deux collectivités. Il permet d'analyser la complémentarité des services concernés. Une flèche → mentionne une compétence présente à INGEVILLE qui pourra bénéficier à INGECO, une flèche ← mentionne une compétence présente à INGECO qui pourra bénéficier à INGEVILLE, une flèche ↔ mentionne les compétences présentes dans les deux organisations.

<u>Compétences / Moyens</u>	<u>INGEVILLE</u>	<u>Complémentarité</u>	<u>INGECO</u>
Bureau d'études VRD	X	→	
Bureau d'études BAT	X	→	
Occupation du domaine public (DT, DICT, arrêtés ...)	X	→	X
Gestion forestière	X	→	
Démarche environnementale et qualité	X	←	X
Chargé opération VRD	X	↔	X
Chargé opération bâtiments	X	↔	X
Régie bâtiment	X	→	
Régie voirie / espaces verts	X	→	X
Fonctionnement entreprise voirie / bâtiments / espaces verts	X	←	X
Gestion eau potable	X	→	
Gestion assainissement collectif	X	→	
Gestion assainissement autonome		←	X
Gestion administrative des STM (secrétariat, finances)	X	↔	X
Nettoyement / déneigement	X	→	
Mécanique	X	→	
Magasin	X	→	
Gestion de l'énergie	X	↔	X
Gestion des cours d'eau		←	X
Démarche opérationnelle	X	→	
Démarche programmatique	X	←	X
Transports publics		←	X